



EUROPEAN UNION

DELEGATION TO UKRAINE

Head of Delegation

Неофіційний переклад

Ваша Високоповажносте,

Стосовно: оцінка проекту Закону України "Про державну службу", підготовлена фахівцями Програми ЄС-ОЕСР СІГМА

Дозвольте ще раз підтвердити готовність ЄС підтримувати поточну реформу державної служби України.

Зокрема, ця реформа є одним із пріоритетів програми бюджетної підтримки "Угода з розбудови держави" (загальний бюджет 355 млн. євро). Точніше, прийняття нового закону "Про державну службу" у відповідності до Європейських принципів державного управління є серед основних результативних показників впровадження програми, досягнення яких є умовою отримання Україною другого траншу в розмірі 105 млн. євро.

Починаючи з вересня 2014 року, Програма ЄС-ОЕСР СІГМА активно співпрацювала з Національним агентством з питань державної служби над підготовкою нової редакції Закону "Про державну службу". Зокрема, відбулось три візити експертів та підготовлено чотири оціночних звіти.

У відповідності до рекомендацій СІГМА, та за результатами обговорень, які відбулись під час останнього візиту експертів СІГМА 9-11 грудня цього року, я маю честь поінформувати Вас про те, що поточна редакція проекту Закону "Про державну службу" відповідає Європейським принципам державного управління, за умови, що деякі питання загального характеру будуть належним чином вирішені в кінцевому варіанті документу.

Зокрема, надалі викликають певне занепокоєння наступні положення:

- ст.3: не слід виключати зі сфери дії Закону посадовців податкової та митної служб;
- ст. 5: слід внести подальші зміни до даної статті з тим, щоб забезпечити, що прийом на державну службу, просування по службі, вжиття дисциплінарних заходів, пониження у посаді та звільнення державних службовців, в тому числі в результаті реорганізації державних органів, регулювались виключно Законом "Про державну службу", а не загальним законодавством про працю;
- розділ 9 Перехідних положень: пропонується, щоб конкурсний відбір на посади керівників, перших заступників та заступників керівників органів державної влади розпочинався не пізніше, ніж через рік після набуття чинності даним законопроектом (бажано, не пізніше 1 січня 2016 року);
- загальні зауваження стосовно фінансово-економічного обґрунтування нової системи оплати праці державних службовців.

Звіт з оцінки останньої версії проекту Закону "Про державну службу" додається до цього листа для ознайомлення і можливого реагування.

Я був би дуже вдячним за Вашу підтримку стосовно доопрацювання та подальшого затвердження Урядом України цього законопроекту.

Приміть, будь ласка, запевнення в моїй найвищій повазі.

Ян Томбінський

Додаток: Звіт з оцінки Програмою СІГМА останньої версії проекту Закону "Про державну службу" (українською та англійською мовами)



SIGMA

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU



 **OECD**

Creating Change Together

**Коментарі до проекту Закону України
«Про державну службу»**

18 грудня 2014 року

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00
Fax: +33 (0) 1 45 24 13 05

www.sigmaweb.org

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. It should not be reported as representing the official views of the EU, the OECD or its member countries, or of beneficiaries participating in the SIGMA Programme. The opinions expressed and arguments employed are those of the author(s).

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Програмою ОЕСР SIGMA отримала запит від Представництва ЄС в Україні та державних органів України, зокрема, від Національного агентства з питань державної служби надати коментарі до проекту Закону України «Про державну службу» (проект від 01 вересня 2014 року із змінами та доповненнями від 22 вересня 2014 року, 07 листопада 2014 року та 11 грудня 2014 року).

Остання редакція законопроекту від 11.12.2014 є результатом обговорення коментарів програми SIGMA, яке відбулося в ході візиту експертів програми SIGMA протягом 8-11 грудня. Представники Групи ЄС з підтримки України також були присутні під час цих обговорень.

В ході обговорення з українською владою та у попередніх коментарях, програма SIGMA закликала до запровадження більш централізованої, кар'єрної системи державної служби. SIGMA вважає, що для України, де державна служба політизована і рівень корупції дуже високий, більш централізований, кар'єрний підхід до державної служби буде кращим рішенням, оскільки це забезпечить більшу прозорість, зменшить можливість регіональних груп інтересів впливати на систему державного управління і зробить більш легким моніторинг та контроль за функціонуванням цієї системи. Це також забезпечило б скорочення бюджетних витрат, пов'язаних з відбором зовнішніх кандидатів та організацією коштовних зовнішніх процедур прийому на кожну вакантну посаду.

Враховуючи той факт, що не існує домінуючої моделі державної служби в ЄС, і що всі системи мають свої переваги і недоліки, остаточне рішення має бути прийняте Україною. Здається, що Україна обрала більш децентралізовану посадову модель державної служби. Таким чином, SIGMA – у своїх рекомендаціях – спробувала забезпечити належні правові гарантії, які будуть знижувати ризики децентралізованої посадової моделі державної служби.

Законопроект зараз, в основному, відповідає загальним стандартам ЄС, однак, деякі питання потребують подальшого уточнення або внесення змін, для того, щоб закон повною мірою відповідав усім стандартам.

1. Основні проблемні аспекти

Відповідно до рекомендацій SIGMA та обговорень в ході останньої місії, новий проект Закону України «Про державну службу» станом на грудень 2014 року був значно поліпшений та відповідатиме загальним принципам ЄС, за умови, якщо нижче окреслені проблемні аспекти будуть належним чином враховані через необхідні поправки.

Стосовно сфери застосування проекту закону, SIGMA була проінформована під час останнього візиту, що на державних службовців митної та податкової сфери він не розповсюджуватиметься. Дане виключення із сфери дії закону є ймовірним, оскільки відповідно до пункту 8 частини 3 статті 3 обидві групи можуть мати спеціальні звання. При цьому майже не можливо визначити, які групи виключаються, не вивчивши конкретного законодавства щодо спеціальних звань. Таким чином, важливо, щоб SIGMA отримала інформацію про перелік професійних категорій, які підпадають під дію пункту 8 частини 3 статті 3 проекту Закону з обґрунтуванням, чому вони повинні бути виключені з державної служби.

Враховуючи те, що митні та податкові органи беруть участь у виконанні функцій держави і є дуже схильними до корупції, надзвичайно важливо мати чітку правову базу для відповідних груп державних службовців, в тому числі щодо дисциплінарної відповідальності. Виводячи ці групи зі сфери дії закону «Про державну службу», можна поставити під загрозу його очікувані наслідки. Таким чином, слід підкреслити, що такі важливі служби, як податкова і митна служби (а також дипломатична служба)

повинні бути частиною державної служби. Звичайно, паралельно може існувати спеціальне законодавство, яке б адаптувало загальні принципи державної служби до потреб і специфіки цих окремих служб.

Крім того, намір (згідно частини 9 прикінцевих та перехідних положень) розпочати конкурсний відбір на посади керівників, перших заступників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади з урахуванням вимог цього Закону лише з 1 січня 2017 року викликає певну стурбованість. Незважаючи на значний обсяг роботи, який буде покладено на майбутній центральний орган виконавчої влади, який забезпечуватиме формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, експерти SIGMA радять розпочати процес конкурсного відбору на заміщення посад керівників, перших заступників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади не пізніше, ніж через рік після введення в дію даного законопроекту закону (бажано не пізніше 1 січня 2016 року).

Іншою загальною проблемою є фінансово-економічне обґрунтування нової системи оплати праці державних службовців, враховуючи поточні бюджетні обмеження. Високий показник інфляції та низький поточний рівень оплати праці державних службовців роблять підвищення заробітної платні вирішальним чинником у процесі створення сталої професійної державної служби. Хоча Уряд України офіційно планує скоротити чисельність працівників державної сфери на 10% з відповідним збільшенням заробітної плати, розрахунки, надані програмі SIGMA передбачають збільшення середньої заробітної плати державних службовців від менш ніж 4000 грн. до більш ніж 9000 грн. (порівнюючи розрахунки оплати праці за 2013 рік та планові показники на 2015 рік). Таким чином, заплановане зростання зарплат, хоча і є необхідним, здається, нереалістичним в короткостроковій перспективі.

Однією з можливостей для виправлення цієї ситуації є встановлення системи посадових окладів державної служби в Законі, а також надання Уряду права визначати рівень заробітної плати на щорічній основі, що дасть можливість здійснити поступове зростання рівня оплати державних службовців та враховувати бюджетні можливості. Слід також зазначити, що така значна реформа заробітної плати має ґрунтуватися на ретельному аналізі фінансового впливу, який, здається, не був здійсненим.

Наприкінці, наголошуємо на необхідності внесення змін до статті 5. Відповідні зміни мають забезпечити те, що прийом на службу, просування по службі, дисциплінарна відповідальність, пониження у посаді чи звільнення державного службовця, в тому числі у контексті реорганізації державних органів, мають визначатися виключно законом "Про державну службу", а не Кодексом законів про працю. Норми загального законодавства про працю повинні застосовуватися тільки стосовно інших питань, або у випадках, чітко визначених у Законі «Про державну службу».

2. Детальні коментарі

Хоча якість законопроекту значно покращилася за останні два місяці, деякі недоліки все ще залишаються. Таким чином, до моменту схвалення законопроекту Урядом рекомендується проаналізувати детальні коментарі, зазначені нижче та внести необхідні зміни і доповнення.

За винятком рекомендацій, вказаних у пункті 1 "Основні проблемні аспекти", нижчезазначені питання не впливають на загальну відповідність законопроекту принципам і стандартам ЄС у сфері державного управління

Деякі неузгодженості у тексті законопроекту виникли у зв'язку із змінами, внесеними після останніх обговорень тексту; вони повинні бути виправлені до подання законопроекту на розгляд Уряду.

Хоча деякі згадки щодо професійної етики присутні в законопроекті, у ньому відсутня чітка норма щодо прийняття Кодексу етики (або поведінки) державних службовців.

Стаття 3 частина 2 пункт 1) працівники тимчасових консультативних і дорадчих органів, утворених Кабінетом Міністрів не повинні мати статус державних службовців, на них повинна поширюватись дія норм законодавства про працю.

Стаття 5) хоча деякі зміни були внесені до статті 5, вона ще не повною мірою відповідає рекомендаціям SIGMA. В статті повинно бути чітко зазначено, що такі важливі питання, як прийняття на службу, просування по службі, дисциплінарні стягнення, пониження в посаді і звільнення повинні регулюватися виключно Законом «Про державну службу» (або спеціальним законодавством). Норми законодавства про працю повинні застосовуватися тільки стосовно інших питань, або у випадках, чітко визначених у Законі «Про державну службу». Це ще досі не повністю чітко визначено у поточному тексті законопроекту.

Стаття 7 частина 1 пункт 9) право бути членом політичної партії не включено, тобто пункт 9 має бути виключений з метою приведення частини 1 статті 7 у відповідність із статтею 10.

Стаття 8 частина 1 пункт 13) положення про зобов'язання зберігати державну таємницю та персональні дані громадян, що стали відомі державному службовцю у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню, повинні бути збалансовані із зобов'язанням забезпечувати доступ до публічної інформації відповідно до існуючого законодавства.

Стаття 9 частина 2) фраза має бути змінена таким чином, що визначати, що «Державний службовець повинен отримувати законні накази (розпорядження, доручення)...» з метою приведення частини 2 у відповідність із частиною 3 статті 9.

Стаття 11 частина 7) це не дуже ефективно збільшувати кількість прямих звернень до судів; SIGMA запропонує, щоб в першу чергу використовувалося право на адміністративну скаргу. Стаття 55 Конституції України гарантує право громадянина на звернення до суду; це право не порушується, якщо спершу державному органу дається шанс виправити виявлені недоліки. Справді, більшість, якщо не всі країни ЄС, гарантують право звернутися до суду для оспорування адміністративних рішень, проте, вони мають також перелік обов'язкових адміністративних процедур, що передують поданню скарги до суду.

Стаття 13 частина 1) тут зазначено, що у своїй діяльності Уповноважений орган з питань державної служби підзвітний і підконтрольний Кабінету Міністрів України; ця пряма відповідальність може суперечити частині 4 статті 13, відповідно до якої політичну відповідальність за діяльність центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, несе член Кабінету Міністрів України, якому доручено здійснення державного управління у сфері державної служби; це рішення не порушує принципи ЄС, але може створити проблеми, розбіжності у точках зору, поглядах. Таким чином, SIGMA рекомендує, ґрунтуючись на досвіді деяких країн ЄС, чітко вказати, що Уповноважений орган, підпорядковується члену Кабінету Міністрів України.

Стаття 13 частина 3 пункт 18) не узгоджується з пунктом 1 частини 1 статті 15 та частиною 4 статті 20. Не чітко зрозуміло, хто затверджує: Уповноважений орган чи Комісія, або обидва. Для того, щоб уникнути непорозумінь, це слід уточнити. На нашу думку, будь-які інші варіанти будуть відповідати

стандартам ЄС. Аналогічна неузгодженість існує відносно пункту 17 частини 3 статті 13 та пункту 3 частини 1 статті 15.

Стаття 19 частина 2 пункт 5) була змінена після обговорення з програмою SIGMA. Однак, схоже, що нинішнє формулювання є занадто екстремальним, оскільки воно позбавляє людей, які піддавалися адміністративному стягненню за корупційне правопорушення в минулому (це також може бути далеке минуле), права на доступ до державної служби.

Стаття 27 частина 5) знову ж таки, пропонувати пряме звернення до суду для оскарження здається непрактичним рішенням. Схоже, що в положенні мається на увазі, що процедури призупинено, якщо скарга подається (було б добре прояснити це питання). Реалістичність та практичність цього рішення залежить від середньої тривалості процедур оскарження. Якщо вони, як правило, тривалі, то повинне бути передбачене інше рішення. В принципі, було б бажаним інше рішення, окрім тимчасового зупинення призначення. Слід також визначити, що станеться, якщо кандидат був призначений після того, як пройшли 30 днів, але після цього – як результат процедури оскарження – повинен бути призначений інший кандидат.

Стаття 29 частина 1 пункт 4) тут слід додати: «... або відсутній кандидат, визначений у частині 1 статті 28 цього Закону».

Стаття 30 частина 4) строки спеціальних перевірок повинні бути визначені з метою уникнення неузгодженостей із термінами, визначеними для здійснення призначень.

Стаття 31 частина 4) у випадку, зазначеному у цій статті, має бути розпочате дисциплінарне провадження, а не кримінальне переслідування.

Стаття 33 частина 2 пункт 1) має бути введено аналогічне положення як в пункті 2 частини 2 статті 33, що дозволяє переводити особу на іншу рівнозначну посаду категорії «А» або на нижчу посаду до іншого державного органу.

Стаття 34 частина 8) має бути узгоджена з недавно доповненою частиною 7.

Стаття 38) має бути чітко визначено, що ранги не пов'язані із заробітною платою.

Стаття 41 частина 4) говорить, що передбачається компенсація за роботу вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу у відраженні «відповідно до цього Закону». На наш погляд, тут відсутнє чітке регулювання; можливо, потрібне відсилання до статті 55, в якій передбачено акт Кабінету Міністрів України щодо розміру та порядку надання державним службовцям грошової компенсації за роботу в зазначені дні.

Стаття 42 частина 1 пункт 2) слід використовувати слово «зменшення» замість слова «ліквідація».

Стаття 43 частина 11) слід змінити. Необхідно вказати, що: «дві послідовні негативні оцінки», для того, щоб зробити цю частину більш ясною та однозначною.

Стаття 47) потрібно зробити чітке відсилання до статті 43, оскільки програма повинна бути пов'язана з результатами оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

Стаття 49 частина 4) видається необґрунтованим, що скорочення бюджетних асигнувань не матиме жодного впливу на розмір заробітної плати. Якщо загальний фонд оплати праці скорочується, то ймовірним наслідком є відповідне скорочення розміру заробітної плати працівників або звільнення. Крім

того, це положення як і раніше не відповідає пункту 4 частини 3 статті 42. Пропонується додати «якщо не встановлено спеціальним законом».

Стаття 50) залишається незрозумілим чи точний розмір офіційної заробітної плати встановлюється Кабінетом Міністрів України, тобто, чи рівнозначні посади мають однакову заробітну плату або чи різні посадові оклади для рівнозначних посад можуть встановлюватися у довільний спосіб. У частині 3 цієї статті вказано, що Кабінет Міністрів затверджує перелік посад, прирівняних до відповідних груп посад. Це формулювання може означати, що в цьому переліку також зазначені конкретні рівні заробітної платні, і, що забезпечується принцип «однакова заробітна плата має бути пов'язана з рівнозначними посадами». Однак, залишається невизначеною прив'язка до заробітної плати, яка відсутня у пункті 3. Пропонується до частини 3 статті 50 після «переліку прирівняних до відповідних груп посад» додати слова «та відповідний офіційний коефіцієнт».

Стаття 51 частина 1) з метою роз'яснення має бути вказано, що «не більше 50% від офіційної заробітної плати».

Стаття 51 частина 2) стаття також потребуватиме фіксації мінімальної строку відсутності або точного виключення щорічної відпустки як причини цього додаткового навантаження. Крім того, «результати роботи» мають бути виключені; це додаткове навантаження не пов'язане з результативністю, це пов'язане з виконанням середньостатистичної роботи добре та понаднормово; це не є бонусом або премією.

Статті 56-57) не має нічого спільного зі стандартами ЄС, однак SIGMA хотіла би звернути увагу на той факт, що положення про щорічну основну відпустку та додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток дуже схожі з практиками країн-членів ЄС. Такі положення можуть створювати перешкоди для досягнення Урядом цілей щодо скорочення чисельності державних службовців.

Стаття 65 частина 5 пункт 6) та пункт 9) пункт 6) має бути доповнений словом «необґрунтований» та в пунктах 6) і 9) слово «повторного» має бути уточнені по можливості. У пункті 9) це може бути «дві оцінки посиль». В пункті 6) це може бути наприклад 10 робочих днів. Точне число допоможе уникнути небажаних судових справ. У пунктах 4) і 8) має бути доданий прикметник «серйозний».

Стаття 68 частини 4 та 5) частина 5 не повністю узгоджується із зміненою і доповненою частиною 4. Частина 5 повинна бути змінена відповідно до неї. Основне питання полягає у обов'язковому членстві представників громадянського суспільства. Зокрема, у випадку неможливості виявити кваліфікованих представників громадянського суспільства, які готові працювати безкоштовно, створення дисциплінарного комітету не має бути заблоковано. Частина 5 також має враховувати, що там буде представник Уповноваженого органу з питань державної служби. Частина 4 має передбачати, що представником Уповноваженого органу може бути як державний службовець, що працює у ньому, так і будь-який державний службовець з переліку наявних та підготовлених державних службовців.

Стаття 70) слід уточнити чи буде державний службовець отримувати частину своєї заробітної плати під час відсторонення, і якщо так, то який відсоток від основної заробітної плати.

Стаття 72 частина 6) дисциплінарне стягнення; слова «вчинення дисциплінарного порушення» мають бути замінені на «виявлення дисциплінарного порушення як визначено у частині 2 цієї статті». Період у 6 місяців, визначений у цій статті, не відповідає частині 3 статті 64 та має бути змінений.

Стаття 78 частина 3) слова «або грубе порушення» мають бути додані після слова «навмисно». Такі ж доповнення мають бути внесені у статті 79.

Стаття 81) однозначне звільнення, тощо перебування на державній службі особи, старшої за 65 років, не відповідає стандартам ЄС.

Стаття 85) ця стаття повинна бути переглянута:

Незрозуміло, чому пункт 1 в частині 1 зник. Пункт має бути відновлений у формі: «скорочення чисельності або штату згідно рішення уряду, реорганізації чи ліквідації державних органів, якщо перерозміщення кадрів не можливо здійснити».

У випадку, якщо пункт 1 частини 1 не бути повернутий, посилання у пунктах 2, 3 та 6 мають бути змінені.

Прикінцеві та перехідні положення

Коментарі SIGMA не стосуються прикінцевих та перехідних положень, в яких здійснюється посилання на інші розділи законодавства, тому що вони не були розглянуті SIGMA та їх переклад англійською не був доступний для SIGMA.

Враховуючи, що прикінцеві та перехідні положення залишалися незмінними, коментарі стосовно прикінцевих та перехідних положень представлені у попередньому звіті залишаються у силі.

Положення, які стосуються продовження або припинення процедур управління людськими ресурсами відповідно до чинного Закону «Про державну службу», здається, не передбачені.

1. Дата введення в дію повинна бути змінена.

Має бути уточнено, що чинні закони будуть втрачати свою силу, тільки якщо новий закон буде не тільки прийнятий, але й введений у дію (однак, це може бути непорозумінням через переклад). Що стосується подальшого застосування статті 37 Закону 1993 року, посилання на теперішній проект має бути змінено; в даний час воно є хибним; відсутній пункт 4 в частині 2 статті 6, також немає пункту 6 в частині 3. Не може бути перевірено, чи буде подальше застосування статті 37 відповідати стандартам ЄС. Стаття 37 Закону 1993 року надає спеціальні, додаткові пенсійні права державним службовцям, які підуть на пенсію до набрання чинності новим законом. Прикінцеві та перехідні положення залишають невизначеним питання щодо збереження чи скасування цих пенсійних прав після того, як стаття 87 нового закону буде введена в дію (можливо, непорозуміння через переклад).

5. Як зазначалося раніше, додаткові відпустки мають бути зменшені у часі (наприклад, до 2 днів на рік), враховуючи, що право на відпустку у цьому законі дуже сприятливе та має значний вплив на загальну кількість держслужбовців та фонд заробітної плати.

6. Незрозуміло, чому люди, які були призначені на посаду, яка в даний час розглядається як політична посада, повинні мати більші пенсійні права, ніж «звичайні» державні службовці (робота протягом 10 років прирівнюється 20 рокам). Пропонується також розглянути і порівняти з частиною 7.

7. Таблиця відповідності посад має бути підготовлена центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та затверджена Кабінетом Міністрів. Закон має містити чіткий строк підготовки даної Таблиці, робота над якою може

бути розпочата і зараз. Заробітна плата державних службовців залежатиме від цієї таблиці, а також їх можливості до переходу на інші посади тощо.

9. Терміни, встановлені у частині 9 здаються закороткі (за винятком пункту 4, який містить задовгий строк).

Перехідні положення містять окремі правила стосовно посад, які відповідно до нового проекту Закону трактуються як «політичні посади», а також деякі правила щодо пенсій державних службовців, однак конкретні правила перехідного періоду для теперішніх державних службовців відсутні:

- Чи буде вибіркова перевірка кваліфікації та досвіду тих службовців, які займають посади категорії А і В? Чи буде проводитися конкурс для всіх посад після того, як Таблиця відповідності посад буде затверджена? Також, яким є проміжок часу для перегляду існуючих положень та їх класифікації згідно нової структури?
- Чи вимоги до освіти, встановлені в новому проекті, задовольняються особами, які займають ці посади? Чи повинні бути затримки щодо вивчення мов, а також отримання необхідної формальної освіти, або проведення внутрішнього іспиту (професійного адміністративного іспиту) для тих, хто займає посади та не відповідає формальним вимогам щодо освіти?

9. 4) відповідно до припущення, що закон буде введений в дію у середині 2015 року, конкурсний набір на посади керівників, перших заступників та заступників голів центральних органів виконавчої влади має бути розпочатий у січні 2016 року, а не у січні 2017 року як це передбачено поточною редакцією законопроекту.

Враховуючи, що законопроект запроваджує значну кількість змін, зокрема, щодо оплати праці, пропонується додати положення щодо перегляду наслідків впровадження закону – за результати впровадження закону протягом 2 чи 3 років Уряд чи відповідальний міністр повинен підготувати звіт про впровадження закону. Звіт, затверджений Урядом має бути направлений Президенту та Верховній Раді. Він має включати оцінку впровадження закону та пропозиції щодо необхідних змін.

