

ГЕНЕРАЛЬНИЙ ДИРЕКТОРАТ З ПИТАНЬ ДЕМОКРАТІЇ

Спеціальний радник Уряду України з питань децентралізації

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Київ, 4 липня 2016 року

SAGUD-LPO (2016)2

Висновок¹

**Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про державну службу»
щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби»**

¹ Цей документ відображає погляд Спеціального радника, що базується на стандартах Ради Європи та кращих європейських практиках, та не представляє офіційну позицію Ради Європи щодо питань, які розглядаються.

Голова Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України представив на розгляд Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби».

Проект Закону супроводжується Пояснювальною запискою, яка є дуже стислою і формальною в частині обґрунтування доцільності прийняття акту та його цілей.

Законопроект, проте, містить пропозицію значно розширити повноваження Президента України щодо призначення на посаду, звільнення і дисциплінарного провадження стосовно голів місцевих державних адміністрацій (надалі – голови МДА) через спеціально утворену Комісію і надати йому/їй повноваження оцінювати результати їхньої службової діяльності; зв'язати строк повноважень голів МДА зі строком повноважень Президента; вивести весь персонал категорії «А», призначений Президентом, з під юрисдикції Комісії з питань вищого корпусу державної служби; понизити статус голів МДА до категорії «Б»; і надати Президенту повноваження присвоювати ранги посадовцям категорії «А».

1. Європейські стандарти та кращі практики у цій сфері

Цей законопроект не стосується децентралізації та місцевого самоврядування, а скоріше організації діяльності центральної влади, зокрема (але не тільки) на місцях. Він направлений на перегляд комплексного і дуже сучасного Закону України «Про державну службу», прийнятого лише шість місяців тому. Він також вноситься після прийняття Конституційних змін у першому читанні і перед (довго очікуваним) другим читанням. Також, вибір часу цієї законодавчої ініціативи викликає багато питань, які можна було б краще описати в Пояснювальній записці.

Не будучи законопроектом, що чітко пов'язаний з децентралізацією, а скоріше з деконцентрацією і організацією державної влади, основні європейські стандарти, що стосуються цього законопроекту, не походять з Європейської хартії місцевого самоврядування. Проект скоріше стосується конституційних питань, що знаходяться в компетенції Венеціанської комісії.

У випадку, якщо цей законопроект знайде значну підтримку та інтерес у Верховній Раді України, рекомендується звернутись за консультацією до Венеціанської комісії щодо його тексту.

Експертиза змін до Закону України «Про державну службу», запропонованих законопроектом

Основні зміни до Закону України «Про державну службу» (у порядку, представленому в тексті):

а. Зниження статусу голів МДА до категорії «Б» (тієї ж, що у їхніх заступників).

Ця міра не викликає особливого занепокоєння. Ясно, що в більшості країн статус представників держави на місцевому рівні вважається трохи нижчим за статус державних секретарів у міністерствах; проте таке розмежування не походить з обмеженої географічної компетенції представників держави на місцевому рівні (як згадано в Пояснювальній записці), а скоріше від того факту, що такі представники несуть відповідальність за координацію впровадження державної політики на місцях, а не за її розробку.

Проте, необхідно відзначити, що кількість функцій, які залишаться за категорією «А» (і отже ранги 1-3), є надзвичайно обмеженою.

б. Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби щодо організації конкурсу, звільнення з посад, представлення пропозицій про переведення до інших державних органів, здійснення дисциплінарних проваджень та внесення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження – всі, що стосуються службовців категорії «А», «не поширюються на державних службовців, які призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України».

Це положення не має розповсюджуватися на голів і заступників голів МДА, тому що, відповідно до законопроекту, їм слід бути або стати службовцями категорії «Б». Проте, це положення виводить з під юрисдикції Комісії відносно велику кількість державних службовців дуже високого рівня і підпорядковує їх безпосередньо Президенту. Ця міра не лише збільшить повноваження Президента, але також, імовірно, сприятиме політизації вищезгаданих функцій; для кожного з випадків, що підпадають під це положення, пропонується провести окреме обговорення, а дослідження практичних наслідків по кожному конкретному випадку було б корисним; **прийняття загального положення, що стосуватиметься всіх цих службовців, не рекомендується.**

в. Ранги державних службовців категорії «А» (1, 2, 3) присвоюватиме Президент України, тоді як інші ранги, що відносяться до категорій Б і В, присвоюватимуть відповідні суб'єкти призначення.

Нагадуємо, що до посад категорії «А», відповідно до статті 6 Закону України «Про державну службу» (що переглядається цим проектом), відносяться державний секретар Кабінету Міністрів і його заступники, державні секретарі міністерств; керівники центральних органів виконавчої влади та їх заступники; керівники апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступники.

Надання Президенту повноважень присвоювати ранги такому широкому колу державних службовців здається надмірним і може значно послабити роль Кабінету Міністрів та Прем'єр-Міністра; **тому, це положення не рекомендується до прийняття.**

г. Голови МДА призначаються на строк повноважень Президента України. Кабінет Міністрів несе відповідальність за визначення умов оплати праці й встановлення премій.

Поєднання строку повноважень голів МДА із строком повноважень Президента сприятиме політизації посади голови МДА і не відображає конституційного розмежування повноважень між Президентом і Кабінетом Міністрів; **тому це положення не рекомендується.**

д. Комісія з питань державної служби голів МДА утворюється Президентом для проведення конкурсу і здійснення дисциплінарних проваджень стосовно голів МДА. Пропозиції щодо третини складу комісії вносить Кабінет Міністрів; проте положення про комісію та її персональний склад затверджує Президент.

Це положення, здається, суперечить статті 118 Конституції України, що передбачає, що голови МДА призначаються на посаду і звільняються Президентом України за представленням Кабінету Міністрів. Здійснюючи свої повноваження, голови МДА мають бути підзвітними Президенту і Кабінету Міністрів щодо різних аспектів своєї діяльності (див. Висновок Венеціанської комісії, CDL-AD(2015)028, пункт 15).

Передача таких повноважень до Комісії, підконтрольній Президенту (як її складом, так і її положеннями), означає позбавлення Кабінету Міністрів його конституційного права брати участь у прийнятті рішень щодо призначення, звільнення та контролю за діяльністю голів МДА.

Крім того, така міра також не відповідає європейській практиці. Представники центральної виконавчої влади на місцях зазвичай призначаються Урядом, а не Президентом. Надання Президенту України права на «спільне рішення» є вже досить винятковим у світлі європейської практики. Надання йому/їй права призначати та контролювати (навіть через Комісію, яка є посередником) цих представників може вважатися надмірними президентськими повноваженнями.

У двох країнах, що найбільше надихнули децентралізаційну реформу в Україні, – Франції та Польщі – державні представники на місцях (префект і відповідно воєвода) призначаються Урядом. У Франції Президент офіційно підписує декрет про призначення; проте це впливає з його/її офіційних обов'язків Голови Ради Міністрів. Фактично, рішення про призначення префектів приймається спільно Міністром внутрішніх справ і Прем'єр-Міністром і немає жодних відомих випадків, коли Президент Франції відмовився підписати декрет за результатом такого рішення.

У той час як Комісія для управління головами МДА (які більше не підпорядковуватимуться Комісії з питань вищого корпусу державної служби, якщо їхній статус буде знижено до категорії «Б»), можливо, є гарною ідеєю, **необхідно зберегти конституційну роль Кабінету Міністрів у призначенні й звільненні голів МДА.**

е. Оцінювання результатів службової діяльності голів МДА здійснюється Президентом; їх «заохочення» здійснюється Президентом та Кабінетом Міністрів, відкликання їх зі щорічної основної або додаткової відпустки здійснюється за рішенням Президента або Кабінету Міністрів.

Оцінювання голів МДА, що здійснюється Президентом, встановлює чітку лінію підпорядкування між ними. «Заохочення» та відкликання з відпустки, що здійснюється спільно Президентом і Кабінетом Міністрів, здається, має на меті відновити Конституційний принцип прийняття спільного рішення Президентом та Кабінетом Міністрів щодо призначення і звільнення голів МДА. Проте, оскільки право на внесення пропозицій по кандидатурах забрано від Кабінету Міністрів і передано спеціалізованій Комісії, якою керує Президент, ці дві процедури не є ідентичними або навіть юридично подібними.

Висновок

Цей законопроект торкається значним чином організації центральної (та деконцентрованої) виконавчої влади. Авторам слід підготувати більш детальне обґрунтування та пояснення цілей цього законопроекту.

Деякі частини (особливо ті, що стосуються призначення і звільнення голів МДА) викликають конкретні конституційні суперечності.

Час представлення цієї законодавчої ініціативи, всього за шість місяців після прийняття комплексного Закону «Про державну службу» та напередодні очікуваних конституційних змін в частині децентралізації, також викликає деякі сумніви.

У будь-якому випадку, беручи до уваги важливість та потенційний вплив цього законопроекту, рекомендується звернутись до Венеціанської комісії за офіційним висновком стосовно законопроекту перед його прийняттям.