



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

В И С Н О В О К

на проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України (щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів та уповноважених державою суб'єктів господарювання з метою приведення їх до чинної Конституції України)», реєстр. № 4032а (від 19.07.2016) поданий Тарутою С.О., Кіршом О.В., Чумаком В.В., Козаченком Л.П.

Комітет Верховної Ради України з питань інформатизації та зв'язку розглянув на своєму засіданні 03.07.2018 р. (протокол № 85) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів та уповноважених державою суб'єктів господарювання з метою приведення їх до чинної Конституції України)», реєстр. № 4032а від 19.07.2016, внесеного народними депутатами України Тарутою С.О., Кіршом О.В., Чумаком В.В., Козаченком Л.П.

Законопроект розроблено з метою приведення законодавства у відповідність до чинної Конституції України та оптимізації діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів та уповноважених державою суб'єктів господарювання.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації зауважила, що відповідно до частини п'ятої статті 6 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» на посади Голови Держспецзв'язку і його заступників можуть призначатися військовослужбовці Держспецзв'язку.

У законопроекті стаття 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викладається у новій редакції. Адміністрація Держспецзв'язку враховуючи норми Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», пропонує до цієї статті такі зміни:

- частину першу викласти у такій редакції:

«1. Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України у порядку встановленому законодавством про державну службу.

У разі призначення військовослужбовця на посаду та звільнення з посади керівника центрального органу виконавчої влади, призначення на посаду та звільнення з посади здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади міністром, який спрямовує і координує діяльність центрального органу виконавчої влади, за результатами конкурсного добору відповідно до законодавства про державну службу.

У разі призначення військовослужбовця на посаду та звільнення з посади заступника керівника центрального органу виконавчої влади, призначення на посаду та звільнення з посади здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівника центрального органу виконавчої влади.»;

- частину третю викласти у такій редакції:

«3. Керівник центрального органу виконавчої влади та його заступники є державними службовцями або військовослужбовцями якщо таке встановлено Законом.»;

- пункт 16 частини четвертої пропонуємо залишити в чинній редакції:

«16) призначає на посади за погодженням із відповідним міністром та головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади».

До законопроекту надійшов також висновок **Кабінету Міністрів України**, в якому зазначається, що ряд положень законопроекту не містять завершених правових механізмів та не відповідають принципу юридичної визначеності. Законопроект містить багато не узгоджених між собою норм, що може призвести до труднощів під час його застосування, та не відповідає вимогам нормопроєктувальної техніки

Запропоновані новели сформульовані в такий спосіб, що можуть нівелювати ідею, закладену законодавцем в нормах Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, згідно з якими чітко визначається, що міністерство забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, а центральний орган виконавчої влади виконує тільки окремі функції з реалізації державної політики (частина друга статті 1 та частина перша статті 16 Закону).

Абзацами тринадцятим і чотирнадцятим пункту 1 розділу I конопроекту пропонується встановити, що державна реєстрація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності актом Кабінету Міністрів України про утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади. При цьому відповідно до запропонованої редакції здійснення заходів щодо державної реєстрації міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи покладається на міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади.

Отже у разі, коли з будь-яких причин не буде призначено відповідно до законодавства керівника відповідного центрального органу виконавчої влади,

відбуватиметься гальмування процесу державної реєстрації міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади.

Законопроектом, по суті, пропонується наділити міністерство функцією тлумачення актів законодавства.

Стосовно наділення законопроектом заступників міністра повноваженням щодо виконання обов'язків міністра у період тимчасової Відсутності останнього слід зауважити, що зазначене не узгоджується з нормами Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, пунктом 21 частини другої статті 8 якого до повноважень міністра віднесено визначення обов'язків першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності.

Крім того, наділення законопроектом заступників міністра таким повноваженням, як виконання окремих функцій, які відносяться до компетенції міністерства, не відповідає принципу юридичної визначеності.

Згідно із частинами першою — четвертою статті 31 Закону України “Про державну службу” на посаду державної служби призначається переможець конкурсу, рішення про призначення на посаду державної служби категорії “А” приймається суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, цим та іншими законами України та на посади державної служби категорій “Б” і “В” — керівником державної служби.

Тобто на відміну від посад державної служби категорії “А” порядок призначення на посади державної служби категорії “Б” визначається виключно Законом України “Про державну службу”.

Окремо слід зазначити, що з метою забезпечення реалізації вимог Закону України “Про державну службу”, Прикінцевими та перехідними положеннями якого передбачено приведення Законів України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, інших законів, що стосуються державної служби, у відповідність з положеннями зазначеного Закону, розроблено проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про державну службу” та подано до Верховної Ради України (реєстраційний номер 4526 від 25 квітня 2016 року).

Робочою групою, утвореною Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, напрацьовано новий законопроект за результатами розгляду 1 червня 2016 р. на засіданні Комітету двох альтернативних законопроектів, зокрема проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про державну службу” (реєстраційний номер 4526 від 25 квітня 2016 р.), ініційованого Кабінетом Міністрів України, та проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про державну службу” (щодо узгодження нормативних актів України)” (реєстраційний номер 4526-1 від 18 травня 2016 р.), поданого народним депутатом України Левченком Ю. В.

Враховуючи викладене, слід зазначити, що під час розроблення нових актів законодавства стратегічного характеру повинні враховуватися вже напрацьовані законодавчі ініціативи, які узгоджуються з раніше прийнятими Верховною Радою рішеннями.

Міністерство фінансів України зазначили, що не мають зауважень.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації поінформувала Комітет про те, що вирішила висловити позицію про недоцільність прийняття законопроекту у зв'язку із такими зауваженнями до нього:

1) Законопроект не відповідає Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) та законодавству Європейського Союзу:

- статтею 391 Угоди про асоціацію передбачено, що співробітництво охоплює, зокрема, посилення незалежності та адміністративної спроможності національного регулятора у галузі зв'язку з метою забезпечення його здатності вживати відповідні регуляторні заходи та впроваджувати свої рішення і всі відповідні норми, а також гарантування добросовісної конкуренції на ринках;

- пунктом 13 преамбули Директиви 2009/140/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25.11.2009 передбачено, що незалежність національних регулятивних органів повинна зміцнюватись з метою забезпечення більш ефективного застосування правових рамок і для підвищення їх повноважень та передбачуваності їх рішень. При цьому, чітко виражене положення повинно розроблюватись в національному законі, з метою забезпечення того, щоб при виконання своїх задач національний регулятивний орган ніс відповідальність за передбачуване регулювання ринку чи за вирішення спорів між підприємствами та був захищений від зовнішнього втручання чи політичного тиску, що може поставити під загрозу незалежне оцінювання його питань. Такий зовнішній вплив робить національний орган непридатним для того, щоб діяти як національний регулятивний орган в правових рамках.

Відповідно до пункту 3 статті 3 Директиви 2002/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 07.03.2002 національні регулятивні органи, які несуть відповідальність за передбачуване регулювання ринку чи за розв'язання суперечок між підприємствами діють незалежним чином і не намагаються або не отримують інструкцій від іншого органу щодо виконання покладених на них завдань згідно з національним законом. Це не запобігає контролю згідно з національним конституційним законом. Лише апеляційні органи мають повноваження на призупинення чи повернення рішень національних регулятивних органів.

Таким чином, передбачені у запропонованій законопроектом редакції статті 17 Закону України «Про телекомунікації» (пункт 18 розділу I законопроекту) положення, зокрема, стосовно затвердження Кабінетом Міністрів України положення про національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (частина четверта) та граничної чисельності працівників НКРЗІ (частина одинадцята), а також стосовно обов'язкової державної реєстрації рішень НКРЗІ які є нормативно-правовими

актами та узгодження відповідних актів з державними органами (частина дев'ята) суперечать вищевказаним нормам.

2) Законопроект не узгоджується з нормами інших законодавчих актів:

- запропонована редакція статті 17 Закону України «Про телекомунікації» (пункт 18 розділу I законопроекту) в переважній більшості дублює норми статей 17, 20, 22, 22-2 чинного Закону України «Про телекомунікації» із окремими уточненнями, при цьому законопроектом не передбачено узгодження між собою вказаних норм, що призводить до їх колізії;

- запропонована редакція статті 17 Закону України «Про телекомунікації» (пункт 18 розділу I законопроекту) містить окремі положення, які не узгоджуються із Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII:

а) Пунктами 1 та 6 частини тринадцятої передбачено, що Голова НКРЗІ: здійснює керівництво поточною діяльністю НКРЗІ та вирішує всі питання діяльності Комісії, за винятком тих, які належать до компетенції НКРЗІ як колегіального органу;

приймає на роботу і звільняє з роботи працівників апарату НКРЗІ, присвоює їм ранги державних службовців, заохочує їх та накладає дисциплінарні стягнення.

Проте, статтею 17 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII передбачено, що повноваження керівника державної служби здійснюють, зокрема, в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, - керівник апарату (секретаріату).

Також частиною другою цієї статті встановлено повноваження керівника державної служби, серед яких у тому числі визначено:

призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій "Б" і "В", звільнення з таких посад відповідно до цього Закону;

присвоєння рангів державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В";

прийняття у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В";

виконання функцій роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями.

б) Частиною чотирнадцятою передбачено, що апарат очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади Головою НКРЗІ.

Керівник апарату підзвітний і підконтрольний безпосередньо Голові НКРЗІ.

Обов'язки керівника апарату визначаються Головою НКРЗІ.

Однак вказаним положенням не враховано передбачену Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII процедуру призначення керівника державної служби, зокрема, шляхом конкурсного відбору на підставі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Крім того, пунктом 13 частини другої статті 17 цього Закону встановлено, що керівник державної служби здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів України.

3) Розділом III законопроекту передбачено профільним Комітетам Верховної Ради, до компетенції яких належать питання законодавчого регулювання питань, пов'язаних з діяльністю, у тому числі Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, протягом трьох місяців здійснити організаційні заходи, передбачені цим законом та внести до Верховної Ради України пропозиції щодо кандидатур до складу, зокрема, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Однак, вказане порушує норму частини другої статті 20 Закону України «Про телекомунікації», якою передбачено, що термін повноважень Голови та члена національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, становить шість років.

Діючий склад Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, в переважній більшості призначений у 2014 році.

Враховуючи вищевказані зауваження, а також зареєстрований у Верховній Раді України проект Закону України «Про електронні комунікації», реєстр. № 3549-1 від 11.12.2015, вважаємо за доцільне з проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів та уповноважених державою суб'єктів господарювання з метою приведення їх до чинної Конституції України», реєстр. № 4032а від 19.07.2016, виключити положення щодо змін до Закону України «Про телекомунікації», а також тих, що стосуються регулювання діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, попри наявність у законопроекті низки слухних положень, зазначає, що частина його новел не може бути підтримана.

Значна частина положень проекту втратила свою актуальність.

Проект містить чимало положень, які не узгоджуються з нормами Конституції України.

Перш за все, необхідно звернути увагу, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Повноваження Верховної Ради України, а так само Президента України встановлюються виключно Конституцією України (на цю обставину в своїх рішеннях неодноразово звертав увагу Конституційний Суд України, як щодо парламенту, так і щодо Глави держави¹). При цьому Конституція України не наділяє Верховну Раду України повноваженням призначати на посади та звільняти Голову та членів Національної комісії з цінних паперів та фондового

ринку (нова редакція ч. 10 ст. 6 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», зміни до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» - пункти 3 та 4 Розділу I проекту відповідно). Так само Конституція України не передбачає також повноваження Верховної Ради України призначати на посади та звільняти з посад Голову та членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (абз. 2 ч. 6 ст. 17 Закону України «Про телекомунікації» – пункт 18 Розділу I проекту). Таким чином, відповідні положення законопроекту не відповідають вимогам статті 85 Конституції України, оскільки вказані органи не віднесені до переліку центральних органів виконавчої влади, суб'єктом призначення та звільнення керівників яких є Верховна Рада України. Крім цього, запропоноване суперечить пункту 9² частини першої статті 116 Конституції України, згідно з яким призначення та звільнення керівників центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

З тих же причин не є правильним визначати Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) та Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ) як державні колегіальні *органи, підпорядковані та підзвітні Верховній Раді України* (зміни до ст. 6 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» та до ст. 23 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» і ст. 17 Закону України «Про телекомунікації») та поширювати аналогічний правовий статус на інші національні комісії регулювання природних монополій.

Варто враховувати, що за своїм правовим статусом вказані органи належать до системи органів виконавчої влади, діяльність яких згідно з пунктом 9 частини першої статті 116 Конституції України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, а тому повинні бути підпорядковані та підзвітні Кабінету Міністрів України. Слід також зазначити, що підзвітність і підконтрольність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Кабінету Міністрів України передбачена в частині 2 статті 21 Закону про нього.

Не може вважатись таким, що відповідає Конституції України, припис проекту, за яким до «функцій» міністерства відноситься розробка проектів законів та підзаконних актів, забезпечення їх ухвалення Кабінетом Міністрів України, а також Президентом України та Верховною Радою України відповідно до їхніх конституційних повноважень (п. 9 ч. 1 оновленої ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). Міністерство може розробляти проекти відповідних актів, але «забезпечення» їх ухвалення є конституційними повноваженнями уряду, парламенту та Президента України і знаходиться поза межами повноважень міністерства.

Головне управління вважає, що було б більш правильним визначати у законі не завдання, а функції ЦОВВ.

Узагальнюючий висновок ГНЕУ: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Під час розгляду на засіданні Комітету також було зазначено, що слід зауважити, що законопроектом залишаються без змін положення абзаців першого — третього частини п'ятої статті 21 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, абзац третій частини першої статті 44 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, що визначають окремі питання проходження державної служби на посадах керівників та заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром.

Законопроект не містить положень, якими вносилися б зміни до статті 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, що врегульовують питання повноважень Кабінету Міністрів України у відповідних сферах державного управління.

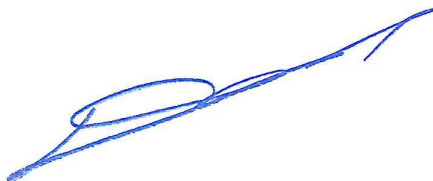
За результатами обговорення враховуючи усі висновки, зауваження та пропозиції до зазначеної законодавчої ініціативи,

Комітет ухвалив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів та уповноважених державою суб'єктів господарювання з метою приведення їх до чинної Конституції України», реєстр. № 4032а від 19.07.2016 поданий Тарутою С.О., Кіршом О.В., Чумаком В.В., Козаченком Л.П., за результатами розгляду в першому читанні **повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.**

2. Направити даний висновок Комітету до Комітету з питань правової політики та правосуддя.

Голова Комітету



О. ДАНЧЕНКО