

## СЕКЦІЯ 2 МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### ДО ПИТАННЯ ПРО ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОВІТНІХ НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

### ON THE PROSPECT OF IMPLEMENTING THE LATEST RULES OF THE LAW OF UKRAINE "ON CIVIL SERVICE"

*Розбудова правової, розвиненої, сервісної держави в Україні з високим рівнем життя, усталеними культурними цінностями та демократією неможлива без суттєвої модернізації системи державного управління.*

*Система державної служби, яка діє в Україні, вимагає невідкладного реформування через наявність політичної заангажованості та низьку професійну компетентність (здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку) працівників, а також бюрократизм та корупційність. Натепер питання швидкого та ефективного перезавантаження влади в Україні є не тільки питанням відновлення суспільної довіри до державної влади, але й питанням національної безпеки. Зазначимо, що практична реалізація Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII довела його неваженість і зайву бюрократизацію процесу призначення на посади державної служби та звільнення з них, стимулювання безвідповідальності і безкарності державних службовців. Це вимагає невідкладного вжиття комплексних заходів щодо реформування наявної не досить ефективної системи державної служби.*

*З метою припинення у майбутньому зловживання державними службовцями власним службовим становищем, уникнення відповідальності за бездіяльність та неналежне виконання свої посадових обов'язків, а також з метою спрощення порядку прийняття на державну службу та розширення підстав її припинення, «строкової служби» законопроектом [1] пропонуються відповідні зміни й уточнення. Крім того, Кабінету Міністрів України делегуються повноваження щодо вирішення питань оплати праці, заохочення, конкурсного відбору, дисциплінарних проваджень та оцінювання діяльності державних службовців.*

**Ключові слова:** модернізація державного управління, державна служба, державний службовець, посадові обов'язки, щорічна оцінка, посадовий оклад, нормативно-правові засади державної служби в Україні.

*The development of a legal, developed, serviceable state in Ukraine with a high standard of living, established cultural values and democracy is impossible without a significant modernization of the state administration system.*

*The civil service system operating in Ukraine requires urgent reform due to political commitment and low professional competence (the ability of a person to apply specific knowledge, skills, competencies, and skills to perform appropriate tasks and tasks of language, education, professional and personal development), as well as bureaucracy and corruption. Today, the issue of rapid and effective rebooting of power in Ukraine is not only a matter of restoring public confidence in state power, but also a matter of national security. It should be noted that the practical implementation of the Law of Ukraine of December 10, 2015 No. 889-VIII "On Civil Service" proved its inattention and unnecessary bureaucratization of the process of appointing and dismissing civil servants, encouraging the irresponsibility and impunity of civil servants. This requires urgent implementation of comprehensive measures to reform the existing not sufficiently efficient public service system.*

*In order to stop further abuse of civil servants by their official position, avoid liability for inaction and improper performance of their official duties, as well as to simplify the procedure for admission to public service and expand the grounds for termination of the civil service, "term service", the bill [1] appropriate changes and clarifications are proposed. In addition, the Cabinet of Ministers of Ukraine is delegated powers to resolve issues of remuneration, promotion, competitive selection, disciplinary proceedings and evaluation of civil servants.*

**Key words:** modernization of public administration, civil service, civil servant, job responsibilities, annual assessment, salary, legal framework of the civil service in Ukraine.

УДК 342.98:35.08:005.591.6](477)  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-5>

**Балашов І.В.**

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби  
Національна академія державного управління при Президентові України

**Постановка проблеми.** Власне, процес перезавантаження державної служби був запущений ще в 2016 році, коли набув чинності Закон України «Про державну службу», а уряд схвалив стратегію реформування державного управління [2]. Тоді розробка цього нормативно-правового акта спричинила численні дискусії науковців, державних посадовців, правників та представників громадськості. Експертам,

які розробляли цей Закон, стало зрозуміло, що якість функціонування державних інституцій та стан державної служби не відповідали сучасним вимогам та визначили необхідність проведення подальшого реформування.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Вагомі здобутки в дослідженні різнопланової проблематики щодо ефективності державної служби та становлення

публічної служби в Україні представлені у працях таких науковців, як: С.В. Газарян (щодо особливостей створення організаційно-функціональної структури служб управління персоналом органів державної влади у розрізі використання принципу меритократії) [3], О.С. Лаврук (щодо використання комплексу методичних підходів до формування та реалізації системи управління персоналом органів публічного управління) [4], М.С. Орлів (щодо запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі та розробки механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні) [5], В.М. Олуйко (щодо специфіки управління персоналом в умовах децентралізації) [6], Т.А. Соколова (щодо визначення особливостей проходження державної служби в розвинених країнах) [7], Л.В. Прудіус (щодо процесу модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні та використання європейських стандартів в управлінні персоналом з метою забезпечення якості державної служби) [8], Н.В. Янюк (щодо актуалізації проблематики формування публічної служби в Україні) [9]. Проте є потреба у ретельному науковому обґрунтуванні перспективи реалізації норм Закону України «Про державну службу» у контексті реалізації новітніх реформ.

**Мета статті** полягає у проведенні аналізу переваг та недоліків внесених змін до нормативно-правового забезпечення діяльності державних службовців в умовах сьогодення.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Специфіка застосування положень проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади № 1066 від 29.08.2019 викликала занепокоєння у держслужбовців, що укладання контракту стане обов'язковою вимогою для всіх чинних посадовців – від молодших спеціалістів до керівників відомств, отже, умови контрактів залежатимуть винятково від керівництва. З огляду на необхідність заощадження коштів, у тому числі щодо утримання державного апарату, передбачені вказаними договорами фінансові умови значно погіршаться. Особливої актуальності це набуває, якщо таке стосується державних службовців зі значним професійним стажем, які за нинішньої системи оплати праці мають неабиякий «додаток» до посадового окладу у вигляді всіляких доплат, зокрема, за вислугу років (3% за кожен відпрацьований на держслужбі рік, але не більше, аніж 50% загалом). Занепокоєння викликає і ситуація про приму-

сове підписання контракту на таких умовах, за яких держслужбовець вимушений буде відмовитися від його підписання.

Прем'єр-міністр України О. Гончарук зауважив, що впровадження в Україні контрактної державної служби не означає, що укладати контракт змусять усіх державних службовців. На його думку, контракт має стати дієвим інструментом, це не означає, що надалі влада змусить перевести всіх державних службовців на цю форму діяльності. Зміни мають полягати у тому, що окремі державні службовці зможуть укладати контракти, які є більш гнучким інструментом, аніж ті, що визначені попередньою редакцією Закону України «Про державну службу» і Трудовим кодексом. Зокрема, контракт сприятиме отриманню додаткових можливостей щодо умов праці [10]. До того ж положення цього законодавчого акта щодо укладання контракту про проходження державної служби не допускає звуження обсягу прав державного службовця, визначених новим Законом, і позбавляє остраху про примусове укладання контракту та зменшення заробітної платні [1].

Переконливою є думка і самих державних службовців, що щорічне оцінювання не стало дієвим інструментом «відсіву» недолугих працівників на державній службі. Зазначимо, що у минулій редакції Закону України «Про державну службу» для звільнення держслужбовець мав отримати поспіль дві негативні оцінки: першу – за результатами роботи за рік, другу – після випробувального періоду «на виправлення» не менше трьох місяців [2]. Вказане означає, що державний службовець не може лише відвідувати власне робоче місце і не виконувати свої функції належним чином, у результаті чого отримати негативну оцінку, а потім у період трьох місяців «не працювати» за рахунок платників податків.

Прикметним є те, що метою внесення змін і прийняття нового Закону України «Про державну службу» у майбутньому є спрощення порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї, підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів їхньої діяльності, а також запровадження можливості контрактної державної служби та врегулювання окремих проблемних питань, зумовлених практичним впровадженням цього нормативно-правового акта, та усунення надмірного (на рівні закону) регулювання відповідних суспільних відносин. На відміну від попередньої редакції Закону України «Про державну службу», запропоновані зміни стосуються обмеження дії законодавства про працю на державній службі, спрощення

порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї, підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів своєї діяльності, усунення зайвих проміжних органів оскарження у разі збереження безумовного права на судове оскарження, запровадження можливості контрактної державної служби та усунення надмірного (на рівні закону) регулювання зазначених суспільних відносин, а відповідні повноваження делегуються Кабінету Міністрів України.

Серед головних суттєвих інновацій, на нашу думку, можна виділити декілька особливо важливих. Наприклад, нині нормами чинного законодавства визначено, що у разі ліквідації органу або його реорганізації, а також скорочення посади державної служби не можна звільнити держслужбовця, якщо немає можливості переведення його на іншу рівнозначну посаду. У новій редакції Закону України «Про державну службу» пропонується вилучення цієї норми, і у суб'єкта призначення є можливість прийняття рішення про припинення державної служби у п'ятиденний строк з дня настання або встановлення відповідного факту [1]. Вважається, що запропоновані зміни мають на меті покращити якість функціонування державної служби.

Зауважимо, що з метою контролю та оцінювання якості роботи державних службовців незабаром планується створення єдиного реєстру державних службовців. Нині триває збір інформації з відповідних інституцій (державних адміністрацій) щодо кількості осіб, які працюють на державній службі. Зазначене підтверджує Міністр Кабінету Міністрів України Д. Дубілет, який підкреслив, що створення єдиного реєстру є ключовим завданням Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби. [11]. Разом із тим створення такого реєстру дасть змогу створити єдину інфраструктуру для подальшої централізованої взаємодії, організації будь-яких видів навчання, централізованого оповіщення.

Крім того, з'явилось нове поняття у розрізі Закону України «Про державну службу», а саме «строкове призначення на посаду», що відповідає категоріальному визначенню «контрактна державна служба». Статтею 34 передбачено строкове призначення на посаду, яке здійснюється у разі необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер, з укладанням контракту про проходження державної служби (на посади державної служби категорій «Б» і «В»). Контракт про проходження державної служби укладається на строк до трьох років [1].

Прийняття Закону України «Про державну службу» у новій редакції сприятиме: спрощенню порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї; підвищенню відповідальності державних службовців за досягнення результатів їхньої діяльності; запровадженню контрактної державної служби, а також врегулюванню окремих проблемних питань, зумовлених практичним впровадженням Закону, усуваючи при цьому надмірне (на рівні нормативно-правового акта) регулювання зазначених суспільних відносин, делегуючи відповідні повноваження Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, варте уваги питання щодо оплати праці державних службовців. Так, у положеннях нового Закону України «Про державну службу» зазначено, що:

- загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік [2];

- мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути меншим двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року [2];

- фонд преміювання державного органу встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці (відстрочується до 1 січня 2022 року). З огляду на актуальність саме останньої позиції зроблено наголос під час розробки нового Закону. І хоча в суспільстві є стійка тенденція сприймати всіх державних службовців як дуже забезпечених людей, які отримують надвеликі кошти, насправді, обмеження 30-відсотковою премією визначає неналежне становище щодо матеріального забезпечення державного службовця. Варто вказати, що частина щодо преміювання за особливі умови праці є також вилученою нормою у вказаній редакції цього нормативно-правового акта, то кінцева заробітна плата державного службовця могла б становити значно меншу суму коштів, ніж середньомісячна заробітна плата у «приватному секторі».

Разом із тим у жовтні 2019 р. Верховною Радою України було прийнято проект Закону про внесення змін до деяких законів України № 2260, яким було внесено зміни до вже прийнятого Закону в декількох нормах [12].

Зацікавленість викликає те, що доданий пункт до статті 22 Закону України «Про державну службу», а саме про те, що з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться кон-

курс на зайняття посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України [2, с. 13].

Конкурс має проводитися на посади державної служби, що обіймають особи, припинення державної служби яких має відбутися відповідно до поданої заяви.

Додаючи цей пункт, депутати чітко дали зрозуміти, що навіть коли посада державного службовця ще не є вакантною, а посадовець, який її обіймає, лише планує звільнення (про що є відповідна заява), на цей момент державний орган уже має право оголосити та проводити конкурс на зайняття цієї посади. На меті такого доповнення до статті 22 Закону є унеможливлення «простоїв» посади між звільненням державного службовця і призначенням нового з урахуванням втраченого часу на проведення конкурсу та процедури призначення [2].

Варто звернути увагу на запропоновані зміни до статті 34 Закону, а саме «Строкове призначення». Якщо у чинній редакції Закону чисельність посад державної служби в державному органі, на які здійснюється строкове призначення, не може перевищувати 7 відсотків загальної штатної чисельності посад державної служби в державному органі, то новою редакцією передбачено, що кількість осіб, які призначаються на посаду державної служби з укладанням контракту про проходження державної служби, не може перевищувати 7 відсотків штатної чисельності посад державної служби в державному органі [2].

Таким чином, строкове призначення можливо застосовувати до тих посад, які фактично зайняті, і не поширюється на посади, які існують у штатному резерві і не заповнені «дійсно працюючими» працівниками.

Ще одним доповненням є внесення пункту 1 до статті 41 Закону, а саме, де йдеться про переведення державного службовця з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей, який може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу на вищу вакантну посаду категорії Б або В у тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті). Дійсності вказане набуває за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення протягом року з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності з відмінною оцінкою [2].

Цим пунктом статті 41 Закону парламентарі зробили наголос на важливості результатів щорічної оцінки державних службовців.

До цього відмінна оцінка службової діяльності наслідком мала одноразове преміювання у розмірі посадового окладу, а тепер є можливість просування по службі без проходження конкурсу, який є свого роду «рулеткою» незалежно від фактичних знань посадовця [2].

Внесення зазначених вище змін та їх реалізація впливатиме на видаткову частину державного бюджету (про висновок Міністерства фінансів України нижче). Саме такі зміни в Законі зможуть не створювати «шокові ситуації» в бюджетах державних органів. Тому що натепер, якщо державний службовець, працюючи багато років і не використовуючи щорічну відпустку у повному обсязі, отримує грошову компенсацію у разі звільнення, а розмір такої компенсації може становити декілька сотень тисяч гривень, адже розрахунок здійснюється саме за «курсом» вартості дня відпустки на момент звільнення.

Виплата компенсації за невикористану відпустку на кінець поточного року не зможе призводити до таких надзвичайно великих грошових видатків з бюджетів державних органів.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у такому напрямі.** Підсумовуючи, зазначимо, що розгляд проєкту Закону про внесення змін до деяких законів України № 2260 від 11.10.2019 у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування призвів до ухвалення рішення, що передбачені зміни не мають прямого впливу на показники бюджетів, оскільки реалізація положень Закону забезпечуватиметься в межах коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах на функціонування відповідних органів [12].

Відповідно до висновку Міністерства фінансів України реалізація Закону України «Про державну службу» не впливатиме на дохідну або видаткову частину державного та місцевих бюджетів.

Окремо слід наголосити, що представниками іншого Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом у своєму висновку зазначено, що проєкт Закону України «Про державну службу» не відповідає праву Європейського Союзу і рекомендаціям Ради Європи, а також не враховує основні принципи державного управління, такі як: демократія, верховенство права, повага до прав людини і основоположних свобод [12].

Таким чином, прийняття Закону України «Про державну службу» Верховною Радою України та підписання його Президентом України є передумовою новітніх перетворень у напрямі

модернізації системи державної служби. Відповідно, новітні зміни, які відбудуться внаслідок його прийняття, державні службовці мають оцінити на практиці в найближчі декілька місяців (з урахуванням того, що закінчився календарний рік, а оскарження рішення щодо результатів щорічної оцінки таким нормативно-правовим актом не передбачено).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади № 1066 від 29.08.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66291](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66291).

2. Про державну службу : Закон України № 889-VIII (889-19) від 10.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

3. Газарян С.В. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу відповідно до принципу меритократії / С.В. Газарян, О.А. Носик. *Державне будівництво*. № 1. 2017. С. 1–12.

4. Лаврук О.С. Методичні підходи до формування та реалізації системи управління персоналом органів публічного управління / О.С. Лаврук, В.В. Лаврук. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/9\\_2018/22.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/9_2018/22.pdf).

5. Орлів М.С. Запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі. *Аспекти публічного управління* : наук. фах. вид. 2017. № 8–9. С. 36–46; Орлів М.С. Механізми державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні : дис... докт. наук держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2018. 454 с.

6. Управління персоналу в умовах децентралізації / В.М. Олуйко, Н.М. Тюріна, Т.В. Гаман, Р.Б. Примуш та ін. ; за заг. ред. В.М. Олуйка. Київ, 2018. 504 с.

7. Соколова Т.А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 3. С. 87–92.

8. Прудіус Л.В., Гончарук Н.Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. Том 6. № 1–2. 2018. 12 с.; Прудіус Л.В. Європейські стандарти управління персоналом як умова забезпечення якості державної служби. *Держава та регіони*. 2016. № 3 (55). С. 162–167.

9. Янюк Н.В. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2010. Вип. 51. С. 162–167.

10. Гончарук О. Яким чином перезавантажити державну службу. *Ліга-закон* від 29.09.2019. URL: [https://biz.ligazakon.net/ua/news/189612\\_goncharuk-rozpoovv-yakim-chinom-perezavantazhat-derzhavnu-sluzhbu](https://biz.ligazakon.net/ua/news/189612_goncharuk-rozpoovv-yakim-chinom-perezavantazhat-derzhavnu-sluzhbu).

11. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/u-kabmini-hochut-zibrati-dani-derzhsluzhbovciv-v-yedinomu-ryestri-1425576.html>.

12. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України № 2260 від 11.10.2019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67065](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065).

13. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 648). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-#n10>.