

М. П. Дибань,
кандидат юридичних наук

І. В. Ніколаєнко,
магістр права

ПРОЦЕС «ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ» ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Національний авіаційний університет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: tina.nieva17@gmail.com

Мета: провести аналіз процесу «перезавантаження» державної влади, а також акцентувати увагу на процесах удосконалення чинного закону 2016 року у питанні зменшення впливу Кодексу законів про працю на нормативно-правові документи, що стосуються державної служби. **Методи дослідження:** загальнонаукові та спеціальні методи – формально-логічний, функціонально-правовий, системно-структурний. **Результати:** сам термін «перезавантаження» влади полягає у доповненні норм чинного закону, особливо у прозорості відбору на посади державної служби. **Обговорення:** можливість застосування різних підходів науковців до змін у Закон України «Про державну службу».

Ключові слова: державна служба; державні службовці; політична неупередженість; реформи.

Постановка проблеми та її актуальність.

Сьогодні державна служба є головним чинником змін у країні. Це стало можливим завдяки змінам у системі державної служби, що мали початок у 2014 році з Революцією Гідності. До того функціонували старі та малоефективні принципи державної служби, описані в Законі України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ «Про державну службу». Даний нормативно-правовий акт урегулював інститут державної служби, але не зміг уніфікувати всі суспільно-економічні відносини між особою і державою сьогодні.

Новий Закон України «Про державну службу» № 889-VIII (чинний із 1 травня 2016 року) сформував у державній службі дві важливі ознаки – публічності та політичної неупередженості, що викликають довіру у звичайних громадян до державних службовців. У старому законі не було акцентовано уваги на визначенні поняття державного службовця. Його тлумачення пояснювалося через поняття державної служби. Законодавче регулювання терміну «державний службовець», що вперше було наявне у новому законі, дає можливість розк-

рити його важливість і статус.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідженні питань реформування державної служби зробили такі науковці, як С. Сорока, А. Заболотний, О. Дрозд та ін. Наприклад, С. Сорока у статті «Перезавантаження державної служби: причини, ризики та наслідки» розкрив потребу у сьогоденні «перезавантаженні» державної служби, ризики, а також результати цього процесу та причини частих звільнень державних службовців [12].

Виклад основного матеріалу. Закон № 889-VIII, на відміну від попередніх нормативно-правових актів, досить повно розмежує чиновницькі посади державного апарату, чітко підкреслюючи те, які з них належать до посад державної служби. Також було використано новий кваліфікаційний підхід до посад державної служби, відповідно до якого запроваджуються категорії і ранги.

Новий закон сформував багато новацій, у тому числі конкурсний відбір на посади, чітка відмінність від інших посад (наприклад, патронатних), уведення обмежень щодо паралельної політичної діяльності, утворення посад державних секрета-

рів міністерств, зміна оплати праці та ін. Цей нормативно-правовий акт підлягає постійному редагуванню, але все ж він зміг урегулювати нову професійну систему державної служби, враховуючи деякі європейські стандарти.

Саме за допомогою професійного персоналу державне управління має змогу організувати свої завдання та їх виконання. У багатьох державах, зокрема у Німеччині, розуміють наявність сильної державної служби як одного з основних чинників для економічного розвитку країни загалом. Із початком відновлення єдності Німеччини велику увагу було приділено адаптації працівників державних установ до зміни ринкової економіки шляхом створення різноманітних тренінгів, а також курсів підвищення кваліфікації [10, с. 14].

У Законі України «Про державну службу» даються основні визначення стосовно теми даного дослідження, зокрема державної служби, державного службовця, посади державної служби, професійної компетентності, службової дисципліни. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [2].

Стосовно самого визначення поняття «державна служба» багато науковців використовують різні підходи: системний, діяльнісний, інституційний, правовий, галузевий, управлінський та ін. [9]. Системний підхід передбачає розгляд державної служби як складової частини публічного управління. По-перше, це зумовлено обґрунтуванням служби як цілісного соціально-правового інституту, у якому професійні службовці безпосередньо виконують свої обов'язки. По-друге, державна служба є уособленням професійної діяльності фізичних осіб, які обіймають важливі посади в органах державної влади та місцевого самоврядування та отримують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету.

Інший підхід – діяльнісний, що передбачає професійну діяльність в установах, організаціях, спрямований на пояснення виконання суспільно-необхідних завдань держслужбовців. Цей підхід використовується в установах освіти, культури, соціального забезпечення.

Інституційний підхід передбачає розгляд державної служби як соціального інституту держави, де виконують свої професійні обов'язки держслужбовці [13, с. 3].

Правовий підхід допомагає описати державну службу зі сторони правового регулювання багатьох аспектів діяльності державних службовців, етапи проходження конкурсу, заохочення і види відповідальності за порушення посадових обов'язків. Галузевий підхід спрямований на розгляд вивчення державної служби як окремої галузі права, законодавства або науки.

Управлінський підхід є найбільш широким, оскільки передбачає трактування державної служби як сфери управління та контролю виконання завдань держави. За його допомогою можна дізнатися, наскільки ефективно відбуваються управлінські процеси в установі чи організації [9].

Згідно з пунктом 12 статті 92 Конституції України основи державної служби визначаються лише законами. Відповідно до частини другої статті 37 Конституції України громадяни мають рівне право на державну службу [1].

Державна служба забезпечує реалізацію таких завдань держави:

- а) аналіз державної політики на різних територіальних рівнях, розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів стосовно її формування;
- б) дотримання державного нагляду за виконанням законів;
- в) контроль за діяльністю персоналу державних органів;
- г) своєчасне надання адміністративних послуг та ін.

Проаналізувавши Закон України «Про державну службу», можна поділити процедуру проходження державної служби на такі етапи:

- а) вступ (призначення) на посаду;
- б) прийняття присяги;
- в) просування особи по службі;
- г) періодичне оцінювання результатів діяльності (як позитивне, так і негативне);
- д) підвищення професійного рівня за рахунок участі в семінарах, курсах;
- е) звільнення з державної служби [2].

Кожен громадянин із вищою освітою, який досяг повноліття, вільно володіє українською мо-

вою, має право на участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби. Для категорії «В» – можуть подавати документи особи з освітою бакалавра (часто з різних спеціальностей, не лише правові), для категорій «А», «Б» є обов'язковою магістерський ступінь та досвід роботи на посадах державної служби. Вступ на посаду здійснюється шляхом проходження конкурсу, на якому оцінюються інтелектуальні можливості кандидатів шляхом проходження тестів на знання законодавства. Проходження конкурсу фіксується у Законі України «Про державну службу».

На зайняття вакантних посад категорій «Б», «В» керівник державної служби формує конкурсну комісію, до якої входять представники установи чи організації, де відкрилася вакантна посада. Для посад категорії «А» конкурс організує та проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби [4].

Конкурсна комісія в особі голови та членів працює у формі засідання, на якому:

а) відбувається вивчення результатів оцінювання службою управління персоналом або відділом кадрів установи документів осіб, поданих для проходження конкурсу;

б) проводиться відбір кандидатів шляхом оцінювання за необхідними критеріями;

в) безпосередньо проходить співбесіда, на якій кандидати коротко презентують себе та відповідають на питання, пов'язані із законодавством та майбутніми посадовими обов'язками;

г) визначається рейтинг кандидатів;

д) за результатами рейтингу відбувається вибір переможця конкурсного відбору.

Просування державного службовця по службі передбачає позитивне оцінювання його результатів діяльності, наявність необхідного досвіду та бажання особи. Працівник також може бути переведеним, але без проходження конкурсу у разі:

а) рівнозначності посади, на яку претендує, у своєму органі державної влади чи місцевого самоврядування;

б) рівнозначності посади в іншій місцевості та, відповідно, органі [7].

Оцінювання результатів державної служби

відбувається кожний рік задля преміювання, визначення необхідності підвищення професійної компетентності. Для категорій «Б», «В» проведенням оцінювання займається безпосередній керівник; для категорій «А» – суб'єкт призначення. Даний процес затверджується наказом або розпорядженням.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу» та Порядку стажування державних службовців, затвердженого наказом Національної державної служби від 3 березня 2016 року № 48 [6]. Процес організації підготовки державних службовців до підвищення їхніх знань відбувається у спеціальних установах, зокрема навчальних накладах, за рахунок коштів державного бюджету. На керівника державної служби покладається контроль за витратами, необхідними для придбання організаційних та технічних засобів, за допомогою яких здійснюється процес навчання. Служба управління персоналом узагальнює результати, вносить необхідні поправки та пропозиції керівнику.

Однак в органах державної влади та місцевого самоврядування існує тенденція до лояльності оцінювання щорічних результатів власних колег, тому дана процедура не є об'єктивною. 19 вересня 2019 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо переважання влади». Відповідно до нього основними змінами є повідомлення кандидатів на посади держслужби або держслужбовців засобами електронного зв'язку і встановлення контрактної форми держслужби [3].

У новому законі акцентується увага на спрощенні умов найму та звільнення працівників. Проте водночас подібні процедури можуть призводити до різноманітних зловживань із боку чиновників [11].

У даній законодавчій новації є переваги і недоліки. Загалом ефективність управління державними службовцями покращується. Уряд може здійснювати контроль за роботою посадовців і фіксувати, хто реально виконує свої обов'язки якісно, а хто просто «тримається» за своє місце. Великою перевагою є те, що упродовж перших чотирьох місяців роботи керівник має право

звільнити працівника, якщо останній не буде виконувати поставлені функціональні обов'язки, при цьому ініціатива йде від керівника і він може не пояснювати причину звільнення.

Контрактна ж служба, згідно із законом, не буде обов'язковою для всіх. Багато осіб боялися примусовості цього документу. Проте зміни відбуваються поетапно, і контракт – лише інструмент для створення ефективної державної служби, у якому зазначаються додаткові можливості відносно умов роботи. На думку Ігоря Кулішка – голови правління Центру політико-правових реформ, у законі наявний важливий недолік – не визначено чіткої різниці між контрактною і звичайною (безстроковою) формою роботи. Закон також передбачає певні запобіжники – лише 7% працівників можуть працювати за контрактом [8].

«Перезавантаження» державної служби має удосконалити чинний закон 2016 року. Новий уряд держави прагне вилучити вплив Кодексу законів про працю на нормативно-правові документи, що стосуються державної служби, а також ліквідувати недобросовісних працівників.

Основними положеннями, на які було зроблено акцент у законі, є:

а) захист професійно компетентних державних службовців, тобто тих, які дійсно прогресивно та якісно виконують покладені на них обов'язки;

б) шляхом щорічного оцінювання звільнення працівників, які мають негативні показники;

в) залучення про державної служби осіб на нових умовах. Для реалізації даного пункту урядом був сформований порядок щорічного оцінювання держслужбовців і концепція запровадження посад фахівців із питань реформ [5].

Значним недоліком у реалізації положень є те, що щорічне оцінювання не стало ефективним інструментом для звільнення недобросовісних працівників. У попередній редакції закону для звільнення державний службовець повинен був отримати дві негативні оцінки підряд, тобто одна оцінка формувалася у результаті річної роботи, а інша – після призна-

чення терміну «на виправлення» не менше трьох місяців. Тобто особа могла упродовж року працювати недобросовісно та неефективно, потім отримати негативну оцінку, а після ще додатково протягом трьох місяців байдикувати та отримувати заробітну плату з державного бюджету [12]. Ще одним недоліком виявляється те, що оцінювання результатів державних службовців здійснювалося їхніми ж колегами, у результаті чого чимало співробітників проходили оцінювання і залишалися на роботі.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки упродовж 2016-2018 років Кабінет міністрів України повинен був повністю реорганізувати міністерств та інші центральні органи виконавчої влади. Проте стовідсотково це зробити не вдалося. Недолік документу також у тому, що у плані було передбачено 3 000 посад фахівців із питань реформ; проте було залучено лише 600. Є запитання до прозорості результатів проведених конкурсів певними державними агентствами та інспекціями.

Висновки. Отже, проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що інституційними змінами відповідно до системи «перезавантаження» влади мають бути:

- а) реорганізація міністерств;
- б) встановлення критеріїв ефективності державної служби;
- в) звільнення недобросовісних і корумпованих керівників;
- г) створення вертикальної системи відповідальності: доручення уряду – доручення міністерств – доручення відділів – виконання працівниками.

Еефективною установою є та, яка виконує тільки на 10 відсотків урядові доручення, причому керівники у ній отримують 100 відсотків надбавок. Державна служба повинна залучати добросовісних і відповідальних працівників, тому у цьому плані вона має стати відкритою та прозорою.

Література

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Поточна редакція 01 січ. 2020 р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 05.11.2019).

2. Закон України «Про державну службу». Набуття чинності від 01 трав. 2016 р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.11.2019).

3. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади». Набуття чинності від 19 верес. 2019 р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> (дата звернення: 24.12.2019).

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25 бер. 2016 р. № 246. Поточна редакція 30.11.2019. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-p> (дата звернення: 17.12.2019).

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23 серп. 2017 р. № 640. Поточна редакція 12 лип. 2019 р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF> (дата звернення: 17.12.2019).

6. Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» від 03 бер. 2016 р. № 48, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 23 бер. 2016 р. за № 439/28569. Поточна редакція 03 бер. 2016 р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16> (дата звернення: 02.12.2019).

7. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 10. С. 2. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/10/21.pdf> (дата звернення: 17.11.2019).

8. Держслужба за контрактом та скасування рангів. *Слово і діло*: веб-сайт. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/09/06/novyna/polityka/derzhsluzhba-kontraktom-ta-skasuvannya->

ranhiv-peredbachaye-zakonoproekt-perezavantazhennya-vlady (дата звернення: 31.10.2019).

9. Заболотний А. Теоретичні засади правового регулювання державної служби України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1 (73). С. 3. URL: [file:///C:/Users/Администратор/Downloads/apdyo_2018_1_20%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Администратор/Downloads/apdyo_2018_1_20%20(1).pdf) (дата звернення: 08.11.2019).

10. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерещ (відп. ред.). Київ: ФОРМ Москаленко О.М., 2017. 796 с.

11. Обух В. Закон «Про державну службу України». *Укрінформ*: веб-сайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2787585-zakon-pro-derzsluzbu-7-derzsluzbovciv-svitat-kontrakti.html> (дата звернення: 18.11.2019).

12. Сорока С. Перезавантаження державної служби. *Правда*: веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/10/7228465/> (дата звернення: 13.12.2019).

13. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.

References

1. Konstytucija Ukrai'ny: Zakon vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Potocna redakcija 01.01.2020. Baza danyh «Zakonodavstvo Ukrai'ny». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (data zvernennja: 05.11.2019).

2. Zakon Ukrai'ny «Pro derzhavnu sluzhbu». Nabuttja chynnosti vid 01.05.2016. Baza danyh «Zakonodavstvo Ukrai'ny». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (data zvernennja: 20.11.2019).

3. Zakon Ukrai'ny «Pro vnesennja zmin do dejakyh zakoniv Ukrai'ny shhodo perezavantazhennja vlady». Nabuttja chynnosti vid 19.09.2019. Baza danyh «Zakonodavstvo Ukrai'ny». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> (data zvernennja: 24.12.2019).

4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny «Pro zatverdzhennja Porjadku provedennja konkursu na zajnjattja posad derzhavnoi' sluzhby» vid 25

bereznja 2016 r. № 246. Potochna redakcija 30.11.2019. Baza danyh «Zakonodavstvo Ukrai'ny». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-p> (data zvernennja: 17.12.2019).

5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny «Pro zatverdzhennja Typovogo porjadku provedennja ocinjuvannja rezul'tativ sluzhbovoi' dijal'nosti derzhavnyh sluzhbovciv» vid 23 serpnja 2017 r. № 640. Potochna redakcija 12.07.2019. Baza danyh «Zakonodavstvo Ukrai'ny». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF> (data zvernennja: 17.12.2019).

6. Nakaz Nacional'nogo agentstva Ukrai'ny z pytan' derzhavnoi' sluzhby «Pro zatverdzhennja Porjadku stazhuvannja derzhavnyh sluzhbovciv» vid 03.03.2016 № 48, zarejestrovanyj v Ministerstvi justycii' Ukrai'ny 23 bereznja 2016 r. za № 439/28569. Potochna redakcija 03.03.2016. Baza danyh «Zakonodavstvo Ukrai'ny». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16> (data zvernennja: 02.12.2019).

7. Drozd O. Prohodzhennja derzhavnoi' sluzhby v Ukrai'ni jak skladova predmeta administratyvno-pravovogo reguljuvannja. *Administratyvne pravo i proces*. 2016. № 10. S. 2. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/10/21.pdf> (data zvernennja: 17.11.2019).

8. Derzhsluzhba za kontraktom ta skasuvannja

rangiv. *Slovo i dilo*: veb-sajt. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/09/06/novyna/polityka/derzhsluzhba-kontraktom-ta-skasuvannya-ranhiv-perebachaye-zakonoproekt-pro-perezavantazhennya-vlady> (data zvernennja: 31.10.2019).

9. Zabolotnyj A. Teoretychni zasady pravovogo reguljuvannja derzhavnoi' sluzhby Ukrai'ny. *Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnja*. 2018. № 1 (73). S. 3. URL: [file:///C:/Users/Admynistrator/Downloads/apdyo_2018_1_20%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admynistrator/Downloads/apdyo_2018_1_20%20(1).pdf) (data zvernennja: 08.11.2019).

10. Naukovo-praktychnyj komentar do Zakonu Ukrai'ny «Pro derzhavnu sluzhbu» / red. kol.: K.O. Vashhenko, I.B. Koliushko, V.P. Tymoshhuk, V.A. Derec' (vidp. red.). Kyi'v: FOP Moskalenko O.M., 2017. 796 s.

11. Obuh V. Zakon «Pro derzhavnu sluzhbu Ukrai'ny». *Ukrinform*: veb-sajt. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2787585-zakon-pro-derzsluzbu-7-derzsluzbovciv-svitat-kontrakti.html> (data zvernennja: 18.11.2019).

12. Soroka S. Perezavantazhennja derzhavnoi' sluzhby. *Pravda*: veb-sajt. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/10/7228465/> (data zvernennja: 13.12.2019).

13. Chernonog Je.S. Derzhavna sluzhba: istorija, teorija i praktyka: navch. posib. Kyi'v: Znannja, 2008. 458 s.

THE PROCESS OF PUBLIC SERVICE MODERNIZATION

National Aviation University
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mail: tina.nieva17@gmail.com

*The purpose of this article is to analyze the process of public service modernization and to focus on the processes of improving the current law of 2016 related with issue of reducing the impact of the Labor Code on the normative legal documents that are concerned with public service. **The methodological basis** of the research comprises general scientific and special methods: formal-logical, functional-legal and system-structural methods. **Results:** the term «modernization» of public service is complementary to provisions of current law, especially, in the transparency of staff selection process for public service. **Discussion:** possibilities of applying different approaches of scientists to changes in the Law of Ukraine «On Public Service».*

All aspects of the public service, features of the competition for job vacancies, requirements for candidates and the main innovations in this field are analyzed. The conducted research made it possible to conclude that the institutional changes according to the system of «modernization» of the authorities should be: a) reorganization of ministries; b) establishment of public service performance criteria; c) dismissal of unscrupulous and corrupt executives; d) establishment of the vertical system of responsibility: government order – ministry assignment – department assignment – execution by employee. The significant disadvantage of using the provisions is that what is being reviewed does not become an effective tool for simply being dishonest. In the previous version of the law, there were a number of negative factors for the broad retention of duties. An inefficient institution is the one that implements only 20 percent of government contracts, and where the executives receiving 200 percent of the rewards. Public service must involve conscientious and responsible employees, so it should be an open and transparent system in this regard.

Keywords: public service; public executive; political impartiality; reforms.