

# НОВЕЛИ

## ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

**М. І. Іншин**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри трудового права  
та права соціального забезпечення  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України*

Двадцять п'ята річниця незалежності України спонукає нас до переосмислення державних здобутків цих років, до нової оцінки позитивних та негативних досягнень у державному управлінні, до нового погляду на ступінь ефективності законодавчого регулювання в Україні освіти, науки, державної служби, яка сьогодні повинна стати основою подальших позитивних змін у суспільстві та підвищення ефективності державного механізму. Для України 2016 рік є роком реформ і багатьох комплексних змін, які почалися як у сфері освіти та науки, так і у сфері державного управління та організації праці державних службовців.

Необхідно відзначити, що проблема забезпечення ефективної організації праці державних службовців завжди була і залишається важливим напрямом державного регулювання. Сьогодні у зв'язку з євроінтеграційними прагненнями України відбуваються активні зміни в сфері законодавчого ре-

гулювання праці осіб, що працюють в органах держави. У той час, доки деякі проекти нормативно-правових актів в галузі праці перебувають на етапі розробки та прийняття, вже прийнято ряд законів, які по-новому регулюють аспекти трудової діяльності спеціальної категорії працівників, зокрема, поліцейських, суддів, прокурорів та державних службовців. Так, Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII (далі – Закон) значно розширив правовий статус державних службовців як працівників, у ньому конкретизовано та деталізовано раніше бланкетні й декларативні правові норми, які визначали окремі особливості праці державних службовців. Саме тому прийняття Закону є важливою подією в світлі сучасних реформ, і тому теоретико-правовий аналіз основних інноваційних моментів є актуальним. Новий Закон суттєво вплинув на правовий статус державних службовців, встановивши

нові вимоги до вступу на державну службу, їх права та обмеження, відповідно ці новели вимагають детального дослідження.

Слід відзначити, що тематики службово-трудової діяльності держслужбовців в тій чи іншій мірі торкалися у своїх працях різні вчені, а саме: Ю. П. Битяк, Л. О. Дорогань-Писаренко, М. Р. Капінус, В. І. Луговий, В. М. Павліченко, А. О. Сусловець, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін. Проте їх наукові роботи стосувалися лише окремих аспектів праці державних службовців. Проблематиці безпосередньо новел законодавчого регулювання праці державних службовців індивідуально не приділялося комплексної уваги, що й обумовлює актуальність проведення даного дослідження.

Мета цієї статті полягає в комплексному дослідженні новел праці державних службовців в умовах реформування державної служби в Україні. З урахуванням даної мети основними завдання-

ми статті є аналіз трансформацій в системі поглядів на особливості трудової діяльності держслужбовців, розкриття сучасного стану нормативно-правового регулювання праці державних службовців, виділення новел законодавчого регулювання праці державних службовців і розкриття їх змісту.

Стаття 1 Конституції України [9] проголошує, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Соціальна держава – це права демократична держава, що проголошує вищою цінністю соціальну справедливість. Це форма організації суспільства, що здатна забезпечити соціальний прогрес. Серед її головних пріоритетів – соціальний захист громадян, нейтралізація соціально-економічних конфліктів, дотримання соціальних стандартів та принципів гідного життя для всіх громадян за допомогою розподілу та перерозподілу ВВП [10, с. 20].

На сучасному етапі одна з основних функцій держави, соціальна, зазнає значних змін. Ще зовсім недавно основною метою соціальної держави було забезпечення публічно-владними структурами права на гідне існування для кожного громадянина, а міра свободи, яку може забезпечити держава шляхом виплати допомоги по безробіттю, пенсій, дотацій тощо, була основним критерієм соціальної держави, критерієм ступеня її «соціальності». Саме цей критерій визначав парадигму соціальної функції патерналістської соціальної держави. Сьогодні відбувається зміна основного критерію: замість міри свободи, забезпеченої через патронаж органів публічної влади, – швидкість і ступінь «включення» громадянина в трудову діяльність (йдеться винятково про повністю чи частково працездатних громадян). Саме цей критерій визначає ступінь «соціальності» сучасної соціальної держави. Важ-

ливих змін зазнає і суб'єктний склад соціальної функції, так як відбувається активна приватизація соціальної функції. Принцип активізації включення працездатних реципієнтів у трудову сферу є основоположним принципом модифікованої соціальної функції, який визначає зміну вектора розвитку соціальної функції сучасної держави, що дозволяє позиціонувати її нову концепцію [11, с. 5-6].

Саме таким підходом у розвитку держави і права має відповідати зміст сучасного законодавства про державну службу.

Першим важливим аспектом вступу на державну службу відповідно до Закону є конкретизація правового статусу державного службовця, що проявляється у чіткому відмежуванні політичних посад від посад державної служби.

Ю. В. Война вказує, що політична посада має свої особливості, які відрізняють її від посади державної служби. Відповідно до Концепції адміністративної реформи 1998 р. особливості статусу посади «політичного діяча (політика)» виявляються у трьох ключових моментах: в особливому порядку призначення на посаду; в особливому порядку звільнення з посади; у відповідальності, яка має ознаки публічної відповідальності за наслідки діяльності [4, с. 27; 2, с. 92]. Безперечно, посади державної служби також передбачають свої специфічні характеристики, хоча вони є відмінними від тих, що властиві політичним посадам.

Таким чином, до посад державних службовців належать наступні посади: Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів прокуратури, органів військового управління, закордонних дипломатичних установ України тощо [7]. Завдяки такій конкретизації посад державних службовців забезпечується чітке

визначення меж правового регулювання законодавством про державну службу й не допускається його дублювання та невизначеність.

Ще однією позитивною зміною в сфері нормативно-правового регулювання трудової діяльності державних службовців стало встановлення підвищених вимог для працевлаштування в державні та місцеві органи влади. Зокрема, якщо раніше такі умови передбачалися в інших нормативно-правових актах, то наразі безпосередньо в Законі чітко визначено вимоги вступу на державну службу, які диференціюються залежно від посади, на яку претендує особа. Так, для посад категорії «А» та «Б» встановлюється, що працівники мають володіти ступенем освіти «магістр», а для посад категорії «В» – ступенем «бакалавра» чи «молодшого бакалавра». Окрім того, працівники, які досягли пенсійного віку – 65 років – не можуть працевлаштовуватись на державну службу в органи влади. Також варто наголосити на тому, що важливим аспектом щодо правового регулювання вимог для працевлаштування державних службовців є встановлення критерію дотримання норм, визначених у Законі України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. № 1682-VII. У частині 5 статті 3 зазначеного нормативно-правового акта вказано, що заборона обіймати посади в державних та місцевих органах застосовується до осіб, стосовно яких є судові рішення, що набрало законної сили, яким доведено, що вони здійснювали впродовж своєї службово-трудої діяльності (обіймаючи відповідну посаду у період з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р.) заходи, спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підлив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України, що спричинило порушення прав і свобод людини [7]. Встановлення таких вимог зумовлено активною

антикорупційною політикою держави та євроінтеграційним спрямуванням. Загалом такі вимоги були наявні й у попередній редакції Закону України «Про державну службу» 1993 р., однак в новому нормативно-правовому акті вони отримали конкретизацію й належну регламентацію.

Разом з тим безпосередньою новелою Закону стало встановлення критерію політичної неупередженості, що є також вимогою до вступу на державну службу. Відповідно до ст. 10 зазначеного Закону державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права бути членом політичної партії, якщо він займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії, не має права обіймати посади в керівних органах політичної партії, суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, а також залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями, та у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях [7]. Завдяки такій регламентації та встановленню обмежень для вступу на державну службу, державні службовці здійснюватимуть свою професійну службово-трудова діяльність на благо держави з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів усіх громадян, а не конкретно визначеного кола осіб, що належать до певної політичної організації. Водночас неврахування інших можливих упереджених характе-

ристик, зокрема, недооцінка в роботі службовця релігійної, расової, гендерної, майнової залежності, є недоліком змісту Закону і потребує подальшого виправлення у контексті закріплення загальної неупередженості.

Нові вимоги до професійних знань, культури поведінки державних службовців постають у зв'язку з бурхливим розвитком науки та техніки, впровадженням комп'ютерних технологій, інформаційних процесів у всі сфери державної й суспільної діяльності, промисловість, сільське господарство. Застосування нових науково-технічних досягнень веде до зміни характеру управління і вимог до кваліфікації кадрів, їх знань та вмінь, вимагає розуміння цілей і нових методів керівництва, оволодіння наукою управління, підвищення службової та загальної культури [1, с. 29]. Зміни у розвитку суспільства визначають відповідні аспекти правового регулювання службово-трудова діяльності працівників державної служби, а також правового статусу даної категорії працівників. Неефективність функціонування органів державної та місцевої влади, а також політичне спрямування діяльності певних державних службовців мало своїм наслідком встановлення більш жорстких вимог і критеріїв для працевлаштування даної категорії працівників. Більше того, в умовах поширення корупційних проявів серед посадовців щодо них також регламентуються вимоги й заборони, які пов'язані з неналежним виконанням ними своєї трудової функції і вчиненням дисциплінарних та інших правопорушень у процесі службово-трудова діяльності.

Ще одним важливим аспектом нормативно-правового регулювання службово-трудова діяльності посадових осіб відповідно до нового Закону є визначення в якості загальної засади «принци-

пу професіоналізму» [7]. Завдяки встановленому основоположному принципу визначається загальне спрямування службово-трудова діяльності посадовців, яке полягає у безперервному підвищенні рівня кваліфікації та ефективному виконанні своїх трудових обов'язків, які впливають із наданих повноважень та функцій. Окрім того, цей принцип визначив нові права громадян у сфері державної служби, зокрема, право на професійне навчання й підвищення кваліфікації за рахунок держави. Саме останнє вказує на те, що принцип професіоналізму обумовлює компетентне, об'єктивне та неупереджене виконання службово-трудова обов'язків, перманентне підвищення кваліфікації працівників державної служби, а також володіння державною й іншими мовами з метою ефективного здійснення службово-трудова діяльності.

Як зазначає Л. М. Курочка, принцип професіоналізму державної служби означає підтримання високої компетентності працівників, систематичне, регулярне виконання службово-трудова функцій, операцій, оформлення, вирішення справ, стабільність службово-трудова правовідносин, політичну неупередженість, лояльність працівника державної служби, тобто кваліфіковане та компетентне виконання державним службовцем своїх обов'язків. Очевидним є той факт, що принцип професіоналізму увібрав у себе нове уявлення суспільства про «європейські стандарти» [5, с. 69]. Європейське спрямування нашої держави мало своїм наслідком перегляд основних положень щодо визначення державного службовця як працівника, що має рівні права, свободи та гарантії у сфері службово-трудова діяльності поряд з іншими категоріями працівників. Визначення в якості основоположної засади окресленого принципу

забезпечить формування висококваліфікованих кадрів, які ефективно реалізовуватимуть державні повноваження та службово-трудова функції.

Другим важливим аспектом, який дозволяє удосконалити правове регулювання службово-трудова діяльності, є надання державним службовцям права на професійний розвиток за рахунок держави. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 7 Закону ця категорія працівників має право на професійне навчання й підвищення кваліфікації за рахунок держави [7]. У Законі України «Про державну службу» 1993 р. не було визначено право державних службовців на навчання та підвищення свого професійно-кваліфікаційного рівня, що було значним недоліком старого законодавства. Професійний рівень працівників державної служби має постійно підтримуватися й зростати, що забезпечуватиме результативне проходження ними своєї службової кар'єри та надаватиме змогу ефективніше виконувати завдання і функції держави. Це право є також гарантією щодо професійного навчання даних працівників, зокрема, в контексті фінансово-матеріального забезпечення здійснення заходів, спрямованих на підвищення професіоналізму цих осіб.

Як вказує В. І. Луговий, підготовка професійно компетентного відповідального персоналу державної служби актуалізувалась серед державних пріоритетів одразу після набуття Україною незалежності. Це цілком закономірно, оскільки реформи в Україні гальмувались відсутністю критичної маси кваліфікованих державних службовців. Це обумовлювалось тим, що після ліквідації на початку 90-х рр. ХХ ст. партійної системи підготовки кадрів наша держава певний період існувала без поповнення органів державної влади спеціально підготовленими для

управлінської діяльності службовцями. Функції державного управління часто поклалися на вчорашніх інженерів, учителів, лікарів, агрономів тощо, які набували досвіду управлінської діяльності здебільшого практичним шляхом [6, с. 31]. Тим самим, на даний момент, зокрема, завдяки прийняттю нового нормативно-правового акта, стало можливим вивести підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації державних службовців на новий рівень, який забезпечить пріоритетність потреб та інтересів працівників державної служби і надасть змогу створити якісний кадровий склад органів державної та місцевої влади. Проте можна виділити і певні недоопрацювання з цього приводу. По-перше, хоча відповідна норма в Законі закріплена, але чіткого механізму реалізації права на професійне навчання не встановлено, по-друге, не визначено, яких саме категорій державних службовців це стосується, в якій мірі, ким провадитиметься таке навчання (чи справді кваліфіковані фахівці надаватимуть цінні теоретичні знання та практичні навички), який орган (або посада особа) здійснюватиме контрольну функцію за таким навчанням, а також які конкретні цілі матиме професійне навчання.

Позитивним моментом правового регулювання службово-трудова діяльності за новим законодавством є визначення чіткої системи оплати праці даної категорії працівників. Згідно з ч. 2 ст. 50 Закону заробітну плату працівника-державного службовця складає:

- посадовий оклад;
- надбавки за вислугу років;
- надбавки за ранг державного службовця;
- виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу

тимчасово відсутнього державного службовця;

– виплати за додаткове навантаження, що пов'язане з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою;

– премії, в разі їх встановлення [7].

Дане положення достатньо чітко визначає систему оплати працівників державної служби, до якої включені різноманітні виплати та доплати, поряд із основною заробітною платою посадовців. Вказана стаття гарантує належний рівень матеріального забезпечення державного службовця за виконуваним службово-трудова завданням. Конкретизоване формулювання оплати праці даних працівників надало змогу належно врегулювати службово-трудова правовідносини у цій сфері й забезпечити даних працівників гідною винагородою за виконуваними службово-трудова діяльністю. Зокрема, встановлення виплати за додаткове навантаження, що пов'язане з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою, надає змогу реалізувати належне матеріальне забезпечення та фінансову компенсацію при виконанні додаткових, у порівнянні з наданими державному службовцю службово-трудова обов'язків. Крім того, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII, одним із основних засобів забезпечення реалізації Закону визначає підвищення рівня заробітної плати держслужбовців.

Порівняно зі старим Законом України «Про державну службу», даний нормативно-правовий акт 2015 р. більш детально визначив складові елементи оплати праці цієї категорії працівників.

Також у зазначеній статті чітко встановлено положення щодо надання премій державним службовцям, чого не було передбачено в Законі 1993 р. і регулювалося в окремому нормативно-правовому акті. Відповідно до ч. 3 ст. 50 Закону за результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть встановлюватися премії. До премій державного службовця належать:

премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

При цьому загальний розмір місячних або квартальних премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік [7]. Чітко визначені премії державних службовців, а також обмеження їх розміру є результатом більш ефективного нормативно-правового регулювання оплати праці державних службовців.

Як зазначає М. Р. Капінус, заробітна плата державного службовця повинна забезпечувати належний рівень життя працівників державної служби та їх сімей, залучати й утримувати висококваліфікованих спеціалістів, які працюють в органах державної чи місцевої влади, а також запобігати виникненню корупційних проявів в службово-трудовій діяльності даної категорії працівників й створювати умови для результативного функціонування державної служби [3]. Оплата праці працівників державної служби відіграє важливе значення в їх трудових правовідносинах, а визначена в Законі система оплати праці є достатньо чіткою і дозволяє виплачувати належну й гідну винагороду даній категорії працівників за виконувану

ними службово-трудою діяльністю. Чіткість та конкретизація, зокрема, проявляються через визначення груп та схем посадових окладів у ст. 51 Закону, а гідний рівень оплати праці забезпечується встановленою у новому Законі нормою, яка визначає, що мінімальний розмір посадового окладу групи 1 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, становить не більше семи мінімальних розмірів посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, а мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше двох розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої Законом.

Важливою новелою правового регулювання службово-трудою діяльності за новим Законом є визначення достатньо широкого переліку підстав припинення службової кар'єри та їх конкретизація в правових нормах Закону. Зокрема, новий Закон містить такі підстави для припинення службово-трудою правовідносин:

- втрата права на державну службу або його обмеження;
- закінчення строку призначення на державну службу;
- за ініціативою державного службовця;
- за ініціативою суб'єкта призначення;
- у разі настання непередбачуваних обставин;
- незгода державного службовця зі зміною істотних умов праці в державному або місцевому органі влади;
- при досягненні державним службовцем 65-річного віку;
- застосування заборони, визначеної Законом України «Про очищення влади» [7].

З огляду на визначені в Законі підстави варто наголосити на тому, що більшість з них були відсутні в попередньому Законі України «Про державну службу» 1993 р. Зокрема, сьогодні державний службовець має право самотійно, за власною ініціативою припинити проходження ним державної служби, що є наслідком демократизації службово-трудою правовідносин, а також надання статусу державного службовця цивільно-правового та трудо-правового характеру. Попередній Закон надавав лише можливість відставки працівників державної служби першої та другої категорій, встановлюючи бланкетну норму щодо регулювання питання припинення державної служби за власною ініціативою Кодексом законів про працю. Більше того, в новому Законі детально регламентовані процедури припинення службово-трудою правовідносин з державними службовцями. Зокрема, в ч. 4 ст. 87 встановлюється, що в разі припинення трудових правовідносин з державним службовцем за ініціативою суб'єкта призначення, через реорганізацію, ліквідацію, скорочення чисельності штату, державному службовцю виплачується вихідна допомога. До того ж у разі створення протягом 6 місяців з моменту звільнення працівника державної служби нової, аналогічної до займаної посади, за його письмовою заявою він може бути поновлений.

За твердженням А. О. Сусловець, припинення державної служби може одночасно свідчити й про закінчення службової кар'єри працівника державної служби. Даний процес може здійснюватись лише із законодавчо визначених підстав, що регламентуються положеннями трудового законодавства та законодавства в сфері державної служби [8, с. 165]. Таким чином можна стверджувати, що новий

Закон детально регламентував підстави і порядок припинення службово-трудових правовідносин, а також передбачив у деяких нормах можливість звернення до положень трудового законодавства щодо звільнення працівників державної служби.

Прогресивні положення нового Закону відповідають сучасним реаліям державної політики, спрямованій на забезпечення високих соціально-правових стандартів. Підвищені вимоги до вступу на державну службу, особливості її проходження відповідають інтен-

сивному трансформаційному процесу України до Європейського Союзу. Оновлені правові засади діяльності державних службовців сприятимуть стратегічному формуванню громадянського суспільства та утвердженню правової і демократичної України. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Битяк Ю. П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х. : Право, 2004. – Вип. 8. – С. 26-37.
2. Война Ю. В. Політичні та адміністративні посади в органах виконавчої влади / Ю. В. Война // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – С. 92-97.
3. Капінус М. Р. Шляхи вдосконалення системи оплати праці державних службовців у сучасних умовах України / М. Р. Капінус [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/ds/05kmrsuu.pdf>
4. Концепція адміністративної реформи в Україні // Український правовий часопис. – Вип. 4 : Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали. – К., 1999. – С. 8-34.
5. Курочка Л. М. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи / Л. М. Курочка // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2012. – Вип. 3. – С. 66-72.
6. Луговий В. І. Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління) / В. І. Луговий. – К. : НАДУ, 2005. – С. 31-39.
7. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
8. Суловець А. О. Деякі питання припинення служби в органах державної податкової служби України / А. О. Суловець // Європейські перспективи. – 2012. – № 4 (1). – С. 164-168.
9. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. – К. : Україна, 1996. – 54 с.
10. Гошовська В. А. Людина як суб'єкт і об'єкт соціальних відносин : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук ; уклад. Ю. В. Стрелецька. – К. : НАДУ, 2013. – 79 с.
11. Родионова О. В. Социальная функция современного государства : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Родионова. – М., 2007. – 42 с.