

ІНСТИТУЦІЙНІ НОВАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ НОВІТНЬОГО ЗАКОНОДАВСТВА: НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено проблеми інституційних новацій державної служби через призму новітнього законодавства. Акцентовано увагу на теоретико-правовому аналізі положень нової редакції Закону України «Про державну службу». Охарактеризовано систему інституційних засад з питань організації та управління державною службою, вступу на державну службу, правового статусу державного службовця, умов праці, припинення державної служби. Підкреслено розширення механізмів дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців. Наголошено на тенденції щодо звуження сфери державної служби, недостатності прозорості, відкритості, публічності. Визначено тенденції удосконалення інституту державної служби.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, правовий статус державного службовця, права та обов'язки, відповідальність, припинення державної служби.

Просування України по шляху розбудови демократичної, соціальної та правової держави, розвитку громадянського суспільства на засадах верховенства права, пріоритетності прав та свобод людини, доступності і прозорості механізмів їх реалізації, гарантування та правової охорони тісно пов'язане з інституційними новаціями державної служби. З огляду на міжнародний та національний досвід, такі новації є об'єктивним чинником демократичних перетворень, своєрідним механізмом розбудови новітньої моделі держави на підґрунті основоположних принципів і стандартів [1, с. 18–19; 2, с. 6–10; 3, с. 24–30]. Як відомо, Конституція України, проголошуючи основоположні демократичні цінності і стандарти, декларує, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а держава, своєю чергою, відповідає перед людиною за свою діяльність, її головним обов'язком є утвердження і забезпечення прав і свобод людини [4]. Доречно також підкреслити, що інститут державної служби спрямований на забезпечення конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, користуватися рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. З правового погляду, це означає, що інститут державної служби, по-перше, забезпечує соціально-правовий зв'язок суспільства та

держави; по-друге, має чіткі завдання щодо розбудови нашої держави як демократичної, соціальної та правової; по-третє, ґрунтується на засадах верховенства права, а також верховенства прав та свобод людини; по-четверте, покликаний забезпечувати функціонування механізмів щодо реалізації, гарантування і правової охорони прав та свобод людини; по-п'яте, органи державної влади та посадові особи мають діяти чітко відповідно до Конституції та законів України. Разом з тим в умовах сьогодення інститут державної служби перебуває у стадії становлення. Свого часу в Україні було ухвалено два базових закони про державну службу [5; 6]. Однак у силу пропонувань у них новацій вони концептуально не вирішують проблем розбудови в Україні якісної, новітньої моделі державної служби, яка б відповідала стратегії національних реформ, належного забезпечення прав та свобод людини. Головними особливостями інституту державної служби в умовах сьогодення є такі: а) невідповідність стану та динаміці розвитку суспільства та держави; б) відсутність чіткої стратегії розвитку; в) відсутність належного державного управління; г) відсутність чіткої системи принципів, завдань, функцій та повноважень; ґ) громіздкість та неузгодженість окремих ланок; д) наявність нечіткого та суперечливого законодавства; е) відсутність належного кадрового забезпечення; є) відсутність механізмів стимулювання залучення до державної служби осіб з високим рівнем професійних, моральних та ділових якостей; ж) відсутність якісних механізмів протидії

корупції; з) недостатність забезпечення доступності, відкритості та прозорості; и) недостатність соціального захисту державних службовців; і) відсутність ефективної взаємодії з інститутами громадянського суспільства тощо. У таких умовах інститут державної служби не тільки не забезпечує розбудову в Україні новітньої моделі держави, а й ускладнює. Також до певної міри це пов'язано з незадовільним станом законодавчого забезпечення державної служби відповідно до міжнародних та європейських стандартів.

Ухвалений парламентом 10 грудня 2015 року Закон України «Про державну службу» [7] (далі – нова редакція Закону), який набуває чинності з 01.05.2016 р., вносить низку якісних та змістовних новацій в інституті державної служби. Утім, їх адаптація до механізму функціонування державної служби потребує належної науково-теоретичної оцінки та дослідження з позиції можливих наслідків та результатів.

Метою статті є науково-теоретичне дослідження інституту державної служби через призму новітнього законодавства, проблем та тенденцій розвитку. У юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася в працях таких учених-юристів, як: В. С. Венедіктов, І. В. Зуб, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, В. Л. Костюк, Д. Є. Кутоманов, С. С. Лукаш, А. Р. Мацюк, В. О. Петришин, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипка, О. І. Процевський, Г. І. Чанишева, В. І. Щербина, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенко та ін. Підтримуючи конструктивні науково-теоретичні напрацювання цих та інших учених у розвитку доктрини державної служби, доречним буде підкреслити, що питання становлення цього інституту в умовах сьогодення є складовою здійснення новітніх реформ у суспільстві і державі, забезпечення якісних механізмів реалізації, гарантування та правової охорони прав і свобод людини.

Насамперед, досліджуючи інституційні новації державної служби за новітнім законодавством України, варто звернути увагу на теоретико-правові підходи до розуміння державної служби як складного політико-правового явища, що забезпечує належне функціонування держави, виконання покладених на неї завдань та функцій. У теорії права державна служба розглядається як врегульована законодавством професійна діяльність осіб, які обіймають у встановленому порядку посади в державних органах та інших державних організаціях, щодо практичного здійснення їхніх функцій та завдань, що оплачується з коштів державного бюджету. При цьому її основними принципами

є: 1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина; 2) єдність та розподіл влади; 3) верховенство права; 4) правова пов'язаність діяльності державних органів та посадових осіб [8, с. 18]. Разом з тим нова редакція Закону України «Про державну службу» дещо поглиблює та конкретизує розуміння державної служби. За змістом цього Закону (ст. 1) «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством». Слід підкреслити, що уточнене законодавче визначення державної служби є дещо дискусійним. По-перше, таке визначення видається достатньо громіздким та суперечливим. По-друге, із змісту пропонованого визначення (державна служба як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність») незрозуміло, якими суб'єктами вона має здійснюватись та в якому порядку. По-третє, державна служба є основоположним інститутом держави. Тому логічно було б, щоб державна служба охоплювала весь комплекс завдань та функцій держави, а не деякі з них. По-четверте, недостатньо переконливим видається спрямування державної служби в напрямі реалізації повноважень окремого державного органу. За таких обставин пропоноване визначення потребує якісної конкретизації, враховуючи те, що інститут державної служби виступає своєрідним правовим механізмом реалізації завдань та функцій держави. При цьому цей інститут функціонує через професійну, неупереджену, публічну та прозору діяльність уповноважених осіб (державних службовців), на нього поширюється державний нагляд та громадський контроль.

Теоретико-правовий аналіз положень нової редакції Закону України «Про державну службу» дає змогу наголосити на тому, що його норми містять основоположні інституційні новації щодо державної служби.

Інституційні засади державної служби

У новій редакції Закону України «Про державну службу» визначено загальні засади державної служби. Його норми окреслюють сферу дії, принципи, правове регулювання державної служби, категорії посад державної служби. За змістом Закону (ст. 3) його норми регулюють відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначають правовий статус державного службовця. Інституційною новелою Закону є поширення сфери дії Закону на державних службовців органів виконавчої влади, прокуратури, військового управління, закордонних дипломатичних установ тощо. При цьому Законом допускаються виключення із вказаного переліку, зокрема щодо патронатної служби. Недостатньо чітко виписано можливість застосування державної служби до Апарату Верховної Ради України. З огляду на зазначене, відсутність чіткої сфери дії Закону може ускладнити його застосування на практиці. У цьому контексті не вирішують проблеми інституційної оптимізації державної служби законодавчо визначені принципи її організації, зокрема: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, добросовісності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, стабільності. Також у Законі передбачено три категорії державних службовців: «А» (вищий корпус державної служби), «Б» (середня ланка державної служби), «В» (інші державні службовці).

Інституційні засади правового статусу державного службовця

Нова редакція Закону України «Про державну службу» містить норми про правовий статус державного службовця як основного уповноваженого суб'єкта, який забезпечує реалізацію завдань та функцій держави. Зокрема, норми Закону визначають систему прав та обов'язків державного службовця, питання підпорядкування, політичної неупередженості, захисту права на державну службу. У цьому контексті не вирішуються ключові питання щодо збалансованості та вичерпності обов'язків, прозорості, відкритості

та доступності виконання державними службовцями трудової функції, механізми запобігання корупції тощо. У цьому контексті лише з питань запобігання корупції парламентом ухвалено цілу низку законів [9–11]. Очевидно, що наявність множинності законів з питань правового статусу державного службовця ускладнюватиме інституційні механізми державної служби. Можна підтримати позицію М. І. Іншина, який наголошує на тому, що подальше удосконалення нормативно-правового забезпечення службово-трудої діяльності державних службовців неможливе без: а) загальної кодифікації чинного законодавства про державну службу; б) правового заповнення прогалин існуючого нормативно-правового забезпечення службово-трудої відносин державних службовців з державними органами, організаціями, установами; в) внесення змін та доповнень до конституційно-правового регулювання відносин у сфері державної служби [12, с. 37].

Інституційні засади управління державною службою, вступу на державну службу, службової кар'єри

За змістом нової редакції Закону України «Про державну службу» в ній визначено систему управління державною службою, а також питання вступу на державну службу. Законодавчо окреслена система управління державною службою включає: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; 3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; 4) керівників державної служби; 5) служби управління персоналом. У Законі також передбачено, що право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В». Водночас на державну службу не може вступити особа, яка досягла 65-річного віку; в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню

за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; має громадянство іншої держави; не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» [13].

Також Законом передбачено механізм просування державного службовця по службі, який передбачає врахування професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу або оцінювання для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби в професійному навчанні.

Інституційні засади умов праці державних службовців

Важливе місце в новій редакції Закону відведено питанням умов праці державних службовців. По-перше, заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу, а також надбавок, доплат та премій. При цьому передбачається, що Фонд оплати праці державних службовців формується за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. По-друге, за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами.

По-третє, для державних службовців запроваджено 40-годинний робочий тиждень із двома вихідними днями. Водночас для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. Державним службовцям надається щорічна основна

оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги в розмірі середньомісячної заробітної плати. По-четверте, Законом визначено питання дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців. За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності в порядку, встановленому цим Законом. До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби. Крім того, державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Важливо підкреслити, що шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. При цьому для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування.

Інституційні засади припинення державної служби

У новій редакції Закону визначено підстави припинення державної служби, особливості проходження державної служби в окремих органах державної влади та патронатної служби. Зокрема: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов; 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади». Законом передбачено загальні засади пенсійного забезпечення державних службовців через загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [14].

З огляду на зазначене, основними інституційними новаціями державної служби, ураховуючи новели нової редакції Закону України «Про державну службу», є такі: 1) визначення засад державної служби та звуження існуючої сфери застосування державної служби (наприклад, патронатна служба тощо); 2) окреслення правового регулювання державної служби, з допустимістю існування розгалуженої системи законодавства; 3) визначення загальних вимог до державних службовців, окреслення загальної системи прав та обов'язків; 4) імплементація існуючих норм щодо робочого часу та часу відпочинку; 5) уточнення норм щодо оплати праці, враховуючи можливості її виплати через донорські кошти; 6) відсутність достатніх механізмів попередження та протидії корупційним правопорушенням; 7) відсутність механізмів забезпечення прозорості, відкритості та доступності державної служби; 8) поглиблення та розширення механізмів застосування дисциплінарної та матеріальної відповідальності до державних службовців; 9) звуження соціальних гарантій державних службовців з питань соціального захисту, зокрема пенсійного

забезпечення; 10) визначення підстав припинення державної служби; 11) відсутність громадського контролю.

Ураховуючи викладене, основними тенденціями удосконалення інституту державної служби є такі: 1) визначення мети, завдань та стратегії реформування державної служби; 2) систематизація законодавства про державну службу на підставі єдиного кодифікованого закону, враховуючи міжнародні та європейські стандарти, позицію інститутів громадянського суспільства, експертів, учених, науковців; 3) забезпечення якісного управління державною службою через взаємодію інститутів суспільства та держави; 4) забезпечення повноти правового статусу державного службовця на всіх етапах державної служби, зокрема прав, обов'язків, гарантій, обмежень; 5) забезпечення якісної мотивації державних службовців, стимулювання професійної кар'єри; 6) забезпечення правового і соціального захисту державних службовців; 7) забезпечення публічності, відкритості та прозорості державної служби; 8) посилення громадського контролю за державною службою.

Список літератури

1. Іншин М. І. Соціальна держава: сутність і перспективи / М. І. Іншин, Д. І. Сіроха // Актуальні проблеми соціального права : зб. матеріалів учасників всеукр. соц. програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2014 р. / за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. О. Попелюшка. – К. : ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2015. – С. 17–21.
2. Козюбра М. І. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М. І. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 6–19.
3. Петришин О. В. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин / О. В. Петришин // Право України. – 2010. – № 3. – С. 24–36.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
6. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
8. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Петришин ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Харків, 1999. – 36 с.
9. Про засади запобігання корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 440.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
11. Про Національне антикорупційне бюро : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
12. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / М. І. Іншин ; КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 39 с.
13. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
14. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49–51. – Ст. 376.

V. Kostiuk

INSTITUTIONAL INNOVATION OF PUBLIC SERVICE IN THE LIGHT OF THE LATEST LEGISLATION: SCIENTIFIC AND THEORETICAL ASPECT

The article reveals the problems of institutional innovations in public service in the light of the latest legislation. The attention is focused on the theoretical and legal analysis of the provisions of the new Law of Ukraine "On civil service". The paper outlines the system of institutional framework for the organization

and management of public service joining the civil service, the legal status of a civil servant working conditions, termination of public service. The author highlights expansion mechanisms and disciplinary liability of civil servants; emphasizes the trends of narrowing the scope of the civil service, lack of transparency, openness and publicity, the trends of improvement of the civil service.

In view of the above, the major institutional innovations of public service, including a new Law of Ukraine "On civil service", are as follow: 1) introducing the principles of public service and narrowing the scope of the existing public service (e.g. Patronage Service, etc.); 2) outlining the legal regulation of the civil service and the admissibility of the existence of an extensive system of law; 3) outlining the general requirements for public officials and the general system of rights and responsibilities; 4) implementation of existing rules on working time and rest periods; 5) clarification of the rules on remuneration, taking into account the possibility of payment by donor funds; 6) highlighting the lack of adequate mechanisms to prevent and combat corruption offense; 7) highlighting the lack of mechanisms to ensure transparency, openness and accessibility of public services; 8) emphasizing the deepening and expanding mechanisms of a disciplinary liability and civil servants; 9) restriction of social security for civil servants on social protection, including pensions; 10) determination of grounds for termination public service; 11) the absence of public control.

Bearing this in mind, the main trends of improvement of the civil service are the following: 1) identification of goals, objectives, and strategies of civil service reform; 2) systematization of legislation on civil service on the basis of a single codified law, taking into account international and European standards, the position of civil society, experts, scientists, researchers, 3) ensuring the quality of public service institutions through interaction of society and the state; 4) ensuring the completeness of the legal status of a civil servant at all stages of the civil service, including: rights, obligations, guarantees, and restrictions; 5) ensuring the quality of motivation of civil servants, promotion of a professional career; 6) ensuring legal and social protection of civil servants; 7) publicity, openness and transparency in public service; 8) strengthening public control over civil service.

Keywords: public service, civil servant, the legal status of civil servant, rights and obligations, responsibility, termination of civil service.

Матеріал надійшов 10.03.2016