

Юрій КІЗІЛОВ

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Аналізуються основні акти законодавства, які регулюють проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. Встановлюється, що з метою розвитку інституту державної служби в цілому, у тому числі такої її важливої складової частини, як проходження державної служби, за роки незалежності України створено розгалужену нормативно-правову базу. Для правового регулювання проходження державної служби було прийнято Закон України «Про державну службу» та низку указів Президента України і постанов Уряду, які визначили головні шляхи практичної реалізації цього закону та заклали основи проходження державної служби. Встановлюється необхідність формування нової нормативно-правової бази з питань проходження державної служби відповідно до нового Закону України «Про державну службу», прийнятого 10 грудня 2015 р., та розроблення механізмів забезпечення його впровадження.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, проходження державної служби, правове регулювання, адміністративна реформа.

Yurii Kizilov. Legal regulation of service in civil service in Ukraine in the conditions of administrative reform

The main acts of legislation that regulate service in the civil service in the conditions of administrative reform are analyzed. It is found that in order to develop the civil service institute in general, and including its important component as the service in the civil service, Ukraine has created the extensive regulatory framework for the years of independence. The law of Ukraine «On Civil Service» of 16.12.1993, No. 3723 and Acts of the President of Ukraine and Decrees of the Government, which identified the main ways of practical implementation of this Law and laid the foundations for service in the civil service were adopted to provide legal regulation of service in the civil service. The need to form a new regulatory framework on service in the civil service in accordance with the law of Ukraine «On Civil Service» of 10.12.2015, No 889 and work out the mechanisms to ensure its implementation is established.

Key words: civil service, civil servants, service in civil service, legal regulation, administrative reform.

Державна служба є правовою категорією, що визначає нормативно-правове врегулювання державно-службових відносин, у процесі реалізації яких досягається та/або забезпечується практичне виконання завдань і функцій держави, віднесених до компетенції того чи іншого органу державної влади, зокрема тих, що регламентують проходження державної служби, початок та припинення державно-службових відносин тощо. Чинне законодавство, що регламентує проходження державної служби, зокрема діючий Закон України «Про державну службу», не відповідає сучасному рівню розвитку українського суспільства, європейським принципам функціонування і проходження державної служби і потребує значного оновлення.

Проблемі правового регулювання проходження державної служби в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації В. Авер'янова, Н. Гончарук, М. Лахижі, Н. Нижник, О. Продаєвича, Л. Прудіус, С. Серьогіна та ін. Проте в умовах адміністративної реформи ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою, особливо це стосується формування нової нормативно-правової бази з питань проходження державної служби відповідно до Закону України «Про

державну службу» від 10 грудня 2015 р. та розроблення механізмів забезпечення його впровадження.

Метою статті є аналіз правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи.

Для вдосконалення проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи важливе значення має її правове регулювання. Значимо також, що правове регулювання проходження державної служби постійно оновлюється. З метою розвитку інституту державної служби в цілому, у тому числі такої її важливої складової частини, як проходження державної служби, за роки незалежності України створено розгалужену нормативно-правову базу, яка включає понад тисячу нормативно-правових актів. Однак чинне законодавство, що регламентує проходження державної служби, зокрема діючий Закон України «Про державну службу», не відповідає європейським принципам функціонування публічної служби [3]. Серед недоліків можна назвати такі: неспроможність державної служби забезпечувати ефективне виконання завдань щодо реалізації структурних реформ; неякісне надання адміністративних послуг; недостатній професійний рівень державних службовців для виконання масштабних завдань; неprestижність державної служби та невисокий статус державного службовця; низька ефективність механізму запобігання проявам корупції; відсутність прозорого механізму прийняття та посування на державній службі; відсутність справедливої оцінки діяльності державних службовців та визначення професійних компетентностей [2].

Одним із ключових принципів європейського адміністративного простору, реалізованого шляхом регламентування Законом про державну службу всіх питань вступу, проходження та припинення державної служби, є розмежування сфер застосування принципів та норм публічного і приватного права. Необхідність розрізнення в законі проходження державної служби та звичайної трудової діяльності зумовлена тим, що державні службовці, виконуючи завдання і функції держави, мають особливий статус, забезпечують права та свободи громадян, захист публічного інтересу. Права ж їх самих, як зазначає М. І. Лахижа, при цьому обмежені – вони фактично працюють на умовах публічно-правового договору з державою. Отже, особливості їхніх службових відносин мають також бути визначені спеціальним законом, оскільки на даний час законодавство про державну службу фрагментарне, без уніфікованого підходу [2].

Автор погоджується з думкою О. С. Продаєвича, що проходження державної служби – це система правових норм (переважно норм публічного права: конституційного, адміністративного, фінансового), що регулюють державно-службові відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку зі вступом на державну службу, посуванням, реалізацією умов проходження державної служби та її припиненням [13].

Процес становлення якісно нового інституту державної служби в незалежній Україні розпочався з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. №3723-ХІІ [3]. Для розвитку основних положень цього закону та нормативно-правової бази щодо організації проходження державної служби було прийнято низку указів Президента України та постанов Уряду, які визначили головні шляхи практичної реалізації цього закону та заклали основи проходження державної служби.

Порядок проходження державної служби, серед інших питань функціонування та розвитку інституту державної служби, було визначено в указах Президента України: «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 р., «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних

службовців» від 30 травня 1995 р., постановою Кабінету Міністрів України: «Про управління державною службою» від 2 квітня 1994 р., «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 р., «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 р., «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 р., «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р., «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р., «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р. та інших нормативно-правових документах, а також Законі України «Про місцеві державні адміністрації».

Схвалена Указом Президента України в липні 1998 р. Концепція адміністративної реформи передбачала ключовим напрямом реформування державної служби значні зміни в системі державної служби, зокрема щодо порядку її проходження в умовах адміністративної реформи, впровадження нової класифікації посад державних службовців, законодавче закріплення таких основних типів державних посад, як політичні, патронатні, адміністративні [1].

Суттєва активізація процесу вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби відбулася на початку 2000 рр. Це, перш за все, укази Президента України «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 р. та «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. [9; 11]. У затвердженому Положенні про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України було визначено завдання щодо розгляду проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань державної служби, кадрового забезпечення державної служби, а в Стратегії реформування системи державної служби в Україні – пріоритетні напрями реформування державної служби та вдосконалення самого процесу проходження державної служби.

Указом Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. передбачалося законодавство про державну службу привести у відповідність до світових норм [8]. Серед прийнятих у цей період у сфері державної служби нормативних актів, що регулюють проходження державної служби, слід виділити Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [7] та Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. [6], що визначали напрями реформування державної служби, передбачали заходи щодо вдосконалення проходження державної служби з метою її наближення до європейських стандартів.

Для вдосконалення правового регулювання проходження державної служби важливе значення мали прийняті впродовж 2010 – 2015 рр. закони України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про запобігання корупції»; укази Президента України: «Про стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки»; «Питання управління державною службою в Україні»; «Питання Національної академії державного управління при Президентові України», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» та розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації». Ці та інші нормативно-правові акти дали змогу врегулювати низку проблемних питань проходження державної служби як на центральному, так і на місцевому рівні.

У цей період було прийнято нову редакцію Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. [4], а також розроблено та схвалено низку інших нормативно-правових актів, прийнятих упродовж 2012 р., на виконання цього закону (наразі втратив чинність). Ці правові акти передбачали реформування державної служби в контексті її наближення до європейських стандартів і були спрямовані на врегулювання низки проблемних питань та розробку нових механізмів і нового порядку проходження державної служби. Закон передбачав внесення суттєвих змін у процес проходження державної служби, зокрема нові підходи до класифікації посад, визначення процедур і процесів проходження державної служби та вимагав їх нормативно-правового врегулювання. Саме тому в Україні 2012 р. був проголошений роком комплексного реформування державної служби [4].

Для вдосконалення процесу проходження державної служби Кабінетом Міністрів України з метою імплементації прийнятого 17 листопада 2011 р. Закону України «Про державну службу» було затверджено такі акти: «Порядок присвоєння рангів державним службовцям та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями»; «Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток»; «Порядок обчислення стажу державної служби» та ін.

З метою розробки нових механізмів і нового порядку проходження державної служби Національним агентством України з питань державної служби на виконання зазначеного вище закону було також прийнято низку підзаконних актів, а саме: «Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади»; «Типове положення про службу персоналу»; «Типовий порядок проведення конкурсу»; «Типові правила внутрішнього службового розпорядку»; «Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців»; «Порядок стажування державних службовців»; «Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців» та ін.

Основні цілі реалізації державної кадрової політики у сфері проходження державної служби визначені в Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр., яка передбачає подолання негативних тенденцій розвитку людських ресурсів та стимулювання позитивних процесів кадрового розвитку; створення правового, організаційного, ресурсного забезпечення для всебічної реалізації трудового, творчого та інтелектуального потенціалу особистості; консолідацію зусиль усіх суб'єктів державної кадрової політики в процесі її узгодженого формування й реалізації; забезпечення високої динаміки професійного зростання кадрів та ефективного використання їх потенціалу [10].

В основу схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на період до 2017 р. було закладено комплексні системні зміни законодавства та послідовні кроки імплементації законодавства в процесі державного регулювання інституту державної служби в цілому і її центрального елементу – проходження державної служби, що характеризує правове регулювання перебування державного службовця на певній посаді в органі державної влади. Стратегія спрямована на підвищення якості державної служби, оптимізацію функцій інститутів державної влади, ефективний розподіл повноважень і сфер відповідальності [12].

Новий Закон України «Про державну службу» було прийнято на засіданні Верховної Ради України 10 грудня 2015 р. Цей закон передбачає модернізацію державної служби, суттєву зміну її системи, розробку нових механізмів і нового порядку проходження державної служби та вимагає їх нормативно-правового

регулювання [5]. Ключові положення цього закону передбачають: виведення за межі сфери його дії політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; політичну неупередженість державних службовців; визначають повноваження керівника державної служби в державних органах, яким здійснюватиметься управління державною службою в цих органах; системну класифікацію посад державної служби залежно від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності; єдині умови вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу; створення комісії з питань вищого корпусу державної служби; уведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; уведення системи дисциплінарної відповідальності державних службовців з вичерпним переліком підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядком накладення стягнень за дисциплінарні проступки; встановлення вичерпного переліку підстав для припинення державної служби тощо [5].

Зокрема, у ст. 5 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. «Правове регулювання державної служби» визначено, що, по-перше, правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; по-друге, відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби, регулюються цим законом, якщо інше не передбачено законом; по-третє, дія законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, що не врегульовані цим законом [5].

Комплексний підхід до правового регулювання проходження державної служби відповідно до нового законодавства про державну службу на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично неупередженої, стабільної, відповідальної, авторитетної та ефективної державної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади.

Таким чином, аналіз правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи свідчить, що наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють проходження державної служби в Україні, жодною мірою не означає, що сучасний стан розвитку законодавства України про державну службу є завершеним, навпаки, існує необхідність постійного оновлення нормативно-правової бази та прискорення розвитку законодавчих засад проходження державної служби, що передбачає розробку нових механізмів і нового порядку проходження державної служби та вимагає їх нормативно-правового регулювання відповідно до нового Закону України «Про державну службу».

Список використаних джерел / List of references

1. **Концепція** адміністративної реформи в Україні. – К. : Держ. комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. – 61 с. [Konseptsiia administratyvnoi reformy v Ukraini. – K. : Derzh. komisiiia z provedennia v Ukraini administratyvnoi reformy, 1998. – 61 s.].
2. **Лахижа М. І.** Реформа державної служби – вагома складова реформ, спрямованих на модернізацію держави / М. І. Лахижа, К. В. Перебийніс, О. І. Черчатий. – Полтава, 2012. – 59 с. [Lakhyzha M. I. Reforma derzhavnoi sluzhby – vahoma skladova reform, spriamovanykh na modernizatsiiu derzhavy / M. I. Lakhyzha, K. V. Perebyinis, O. I. Cherchatyi. – Poltava, 2012. – 59 s.].
3. **Про державну службу** : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 1. – С. 9 – 28 [Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 16 hrud. 1993 r. № 3723-KhII // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 1995. – № 1. – S. 9 – 28].

4. **Про державну службу** : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17 [Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 17 lystop. 2011 r. № 4050-VI. – Rezhym dostupu : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17].

5. **Про державну службу** : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> [Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua>].

6. **Про затвердження** Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF [Pro zatverdzhennia Prohramy rozvytku derzhavnoi sluzhby na 2005 – 2010 roky : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 cherv. 2004 r. № 746. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF].

7. **Про Концепцію** адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004 [Pro Kontseptsiiu adaptatsii instytutu derzhavnoi sluzhby v Ukraini do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 5 berez. 2004 r. № 278/2004. – Rezhym dostupu : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004].

8. **Про Концепцію** розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140/2006 [Pro Kontseptsiiu rozvytku zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 20 liut. 2006 r. № 140/2006. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140/2006].

9. **Про Координаційну раду** з питань державної служби при Президентові України : Указ Президента України від 21 берез. 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 12. – Ст. 451 [Pro Koordynatsiinu radu z pytan derzhavnoi sluzhby pry Prezydentovi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 21 berez. 2000 r. // Ofits. visn. Ukrainy. – 2000. – № 12. – St. 451].

10. **Про стратегію** державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2012 [Pro stratehiiu derzhavnoi kadrovoi polityky na 2012 – 2020 roky : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 1 liut. 2012 r. № 45/2012. – Rezhym dostupu : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2012].

11. **Про Стратегію** реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. // Вісн. держ. служби України. – 2000. – № 1. – С. 6 – 13 [Pro Stratehiiu reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14 kvit. 2000 r. // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 2000. – № 1. – S. 6 – 13].

12. **Про схвалення** Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. – Режим доступу : zakon0.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80 [Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 berez. 2015 r. № 227-r. – Rezhym dostupu : zakon0.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80].

13. **Продаєвич О. С.** Проходження державної служби в Україні : організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Продаєвич О. С. – О., 2008. – 238 с. [Prokhozhdzhennia derzhavnoi sluzhbyv Ukraini : orhanizatsiino-pravovyi aspekt : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Prodaievych O. S. – O., 2008. – 238 s.].

Надійшла до редколегії 04.04.16