

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Анотація

В аналітичній записці розглянуто нову редакцію Закону України «Про державну службу», підзаконні нормативно-правові акти, прийняті задля його імплементації та відповідні Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби. На основі аналізу практики їх реалізації державними органами виділено проблеми, що виникли під час проведення реформи державної служби та запропоновано шляхи вдосконалення профільного законодавства України.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015¹, реалізацію реформи державного управління визначено однією з першочергових реформ. Її мета – створення професійного інституту державної служби та забезпечення її ефективності. Поряд із цим *«реформу державної служби»* Стратегією також включено до переліку реформ за вектором розвитку.

Водночас Стратегією національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 6 травня 2015 року № 287/2015², *«депрофесіоналізацію та деградацію державної служби»* визначено однією з актуальних загроз національній безпеці України. У свою чергу, *«реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців»* є одним з основних напрямів державної політики

¹ Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

² Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 06.05.2015 р. № 287/2015 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

національної безпеки України.

Зважаючи на це, 10 грудня 2015 року Верховною Радою України було прийнято внесений Кабінетом Міністрів України, Закон України «Про державну службу»³ (далі – нова редакція Закону), який (за виключенням окремих статей) набув чинності з 1 травня 2016 року.

За цих обставин актуальним є аналіз новел нової редакції Закону і підзаконних нормативно-правових актів у сфері державної служби та виділення проблем, що виникли під час їх реалізації державними органами.

1. Проблемні питання імплементації закону «Про державну службу»

Однією з прогресивних новел, на думку розробників нової редакції Закону України «Про державну службу», є ***надання більшої самостійності в прийнятті рішень керівникам державної служби державних органів*** щодо питань доступу та проходження громадянами державної служби.

Стаття 6 чинного Закону встановлює, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії «А», «Б», «В». При цьому безпосередньо в тексті Закону визначено перелік посад державної служби, які відносяться до категорії «А» та «Б». А до категорії «В» належать інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б». Важливо підкреслити, що, на відміну від старого Закону (частина третя статті 25), який передбачав право Кабінету Міністрів України відносити не перелічені в законі існуючі та нові посади державних службовців до відповідної категорії, чинний закон не передбачає такого права, ні для Кабінету Міністрів України, ні для жодного іншого державного органу чи його керівника. Таким чином, законодавець установив вичерпний перелік посад категорій «А» і «Б», який може бути змінено лише шляхом внесення змін до цього закону. Поряд з цим стаття 51 Закону України «Про державну службу»

³ Закон України «Про державну службу» [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-viii>

вповноважує Кабінет Міністрів України проводити прирівняння нових посад працівників державних органів до відповідних груп оплати праці.

Водночас редакція цієї статті призвела до низки різночитань щодо віднесення певних керівних посад у місцевих державних адміністраціях до відповідних категорій.

Згідно з Роз'ясненням Національного агентства України з питань державної служби від 10.05.2016 р. № 6-р/з, «посади керівників структурних підрозділів як самостійних, так і у складі самостійних структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, їх заступників та керівників структурних підрозділів апаратів цих адміністрацій належать до категорії «Б»⁴. Водночас стаття 6 Закону до категорії «Б» відносить лише керівників структурних підрозділів «міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників».

У цьому аспекті важливо підкреслити, відповідно до усталеної практики, листи та роз'яснення міністерств, інших центральних органів виконавчої влади не є нормативно-правовими актами, вони мають роз'яснювальний, інформаційний характер і не повинні містити нових правових норм, які зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

Зважаючи на це, в одних районних державних адміністраціях керівникам структурних підрозділів (зокрема начальникам відділів та завідувачам секторів) райдержадміністрацій та їх апаратів присвоєно ранги в межах категорії «Б»⁵ посад державних службовців, в інших – як до категорії

⁴ Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби «Щодо віднесення посад керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій до відповідних категорій посад державної служби» від 10.05.2016 р. № 6-р/з [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://nads.gov.ua/page/shchodo-vidnesennya-posad-kerivnykiv-strukturnykh-pidrozdiliv-miscevyh-derzhavnyh-administracij>

⁵ Розпорядження Кам'янець-Подільської районної державної адміністрації «Про присвоєння категорій і рангів державним службовцям» від 25.05. 2016 р. № 47/2016 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://kprda.gov.ua/wp-content/uploads/2016/06/47.2016.pdf>

«Б», так і до категорії «В»^{6,7}. Разом із тим аналіз наявної інформації з відкритих джерел (сайтів РДА) дає підстави стверджувати про незначне поширення практики віднесення зазначених керівників до категорії «В» та присвоєння їм відповідного (6, 7, 8, 9) рангу державного службовця.

А ось із віднесенням посади керівника апарату місцевих державних адміністрацій до категорії посад державних службовців ситуація протилежна. Попри позицію Національного агентства України з питань державної служби⁸, відповідно до якої «посада керівника апарату місцевих державних адміністрацій наразі не передбачена у переліку посад державної служби категорії «Б», у значній кількості районних державних адміністрацій посада керівника апарату віднесена до категорії «Б». І лише в окремих випадках – до категорії «В»⁹.

Поряд із цим **постає проблема із визначенням категорії посад державної служби**. Справа в тому, що відповідно до абзацу третього пункту 2 розділу XIII Закону України «Про запобігання корупції»¹⁰ у 2016 році державні службовці категорії «Б» були зобов'язані подати на сайт Національного агентства з питань запобігання корупції щорічні декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – е-декларації) за 2015 рік.

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) зазначило, що «під час другої хвилі додається решта декларантів, зокрема: державні службовці категорії “В” (наприклад: спеціалісти, провідні та

⁶ Розпорядження Дворічанської районної державної адміністрації «Про присвоєння рангів державним службовцям» від 10.06.2016 р. № 70к [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: http://dvorichna-rda.gov.ua/files/docs/2016/8638_70k_vid_10_06_2016_roku.pdf

⁷ Розпорядження Ізюмської районної державної адміністрації «Про присвоєння рангів державним службовцям в Ізюмській районній державній адміністрації» від 16.06.2016 р. № 66-к [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://www.izyumrda.gov.ua/dokumenti/rozporядzhennya/2016-rik/564-cherven>

⁸ Лист Національного агентства України з питань державної служби направлений обласним державним адміністраціям від 21.06.2016 р. № 93/13/22-16 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: [http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/webgr_view/Gr9EH2S/\\$file/32.pdf](http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/webgr_view/Gr9EH2S/$file/32.pdf)

⁹ Розпорядження Зачепилівської районної державної адміністрації «Про присвоєння рангів державним службовцям» від 21.06.2016 р. № 139-к [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://www.zacheprda.gov.ua/docs/rozpRDA/2016/kadru/N139K.rar>

¹⁰ Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

головні спеціалісти в органах виконавчої влади, інші посадові особи нижче керівників структурних підрозділів та їхніх заступників»¹¹. Тобто, на думку НАЗК, керівники структурних підрозділів та їхні заступники відносяться до категорії «Б», що означає необхідність подання ними своїх е-декларацій за 2015 рік до 30 жовтня 2016 року.

В цьому випадку існує дилема. З однієї сторони, згідно зі статтею 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідальність за несвоєчасне подання е-декларації несе особа, яка зобов'язана її подавати, а не служба управління персоналом державного органу, яка відповідно до Типового положення про службу управління персоналом державного органу «оформляє документи про присвоєння відповідних рангів державним службовцям»¹². Тобто і держслужбовців категорії «Б».

З іншої сторони такі особи, як зрештою і всі інші державні службовці, не можуть достеменно встановити, до якої категорії відноситься посада, яку вони обіймають. На практиці це призводить до того, що деякі завідувачі секторів державних органів вважають, що їх посада належить до категорії «В»¹³. Водночас деякі головні спеціалісти при поданні своїх е-декларацій вказують, що посада, яку вони обіймають, належить до категорії «Б»¹⁴. Більше того у деклараціях окремих високопосадовців, у т.ч. народних депутатів України, суддів, прокурорів, Президента України, вказано, що їх посади відносяться до категорії «А», хоча, відповідно до частини третьої статті 3 нової редакції Закону, вони взагалі не є державними службовцями.

¹¹ Руслан Радецький: за місяць другої хвилі е-декларування подано 8021 щорічну декларацію [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/ruslan-radeckyy-za-misyac-drugoyi-hvyli-e-deklaruvannya-podano-8021-shchorichnu-deklaraciyu>

¹² Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 р. № 47 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>

¹³ Наприклад: <https://public.nazk.gov.ua/declaration/fbbe5c72-2fdd-4d99-8a01-9aa5c2d70793>,
<https://public.nazk.gov.ua/declaration/fa560b7b-b417-4219-8dfd-f221eff54367>,
<https://public.nazk.gov.ua/declaration/ef449245-08d7-4ec0-986a-0a67ce92bcb3>,
<https://public.nazk.gov.ua/declaration/f7c10923-7da3-429b-ad6b-2cd0f4d43adf>,
<https://public.nazk.gov.ua/declaration/f828d2b4-166c-4bd3-a16e-074abcf4066a>

¹⁴ Наприклад: <https://public.nazk.gov.ua/declaration/f9cd11f5-df6b-4dd3-8d65-a3ccae23304d>,
<https://public.nazk.gov.ua/declaration/fb1075a2-2d87-4509-b710-ffaadd38b0c8>,
<https://public.nazk.gov.ua/declaration/f7e3eb06-53e4-482d-9843-49113e2fe9d0>,
<https://public.nazk.gov.ua/declaration/fdde236d-9702-414d-b37c-ca06f978af32>

На нашу думку, це спричинене тим, що у новій редакції Закону України «Про державну службу» відсутня необхідність зазначення категорії посади в акті індивідуального характеру (наприклад, у наказі про призначення конкретної особи чи в наказі про присвоєння їй рангу державного службовця), з яким під підпис ознайомлювався б державний службовець.

Іншим суперечливим питанням є віднесення посад голів місцевих державних адміністрацій до категорії посад державної служби та присвоєння їм відповідних рангів. З 1 травня 2016 року Президентом України видано лише один Указ «Про присвоєння рангу державного службовця»¹⁵, яким головам шести обласних державних адміністрацій присвоєно ранг державного службовця. Водночас на сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України та в базі даних «Законодавство України» Верховної Ради України відсутні акти Глави держави про присвоєння рангів державного службовця головам районних державних адміністрацій.

Слід зазначити, що відповідно до частини другої статті 25 Закону України «Про державну службу»¹⁶ 1993 року посади голів районних державних адміністрацій відносилися до 3 категорії, і їм присвоювався 7,6,5 ранг. Відповідно до статті 6 чинного Закону України «Про державну службу», посади голів місцевих державних адміністрацій, у т.ч. голів районних державних адміністрацій відносяться до категорії «А» (1, 2, 3 ранг). У свою чергу, частина четверта та п'ята статті 39 чинного Закону визначає, що ранги державним службовцям одночасно з їх призначенням на посаду присвоює суб'єкт призначення, яким стосовно голів МДА є Президент України (частина четверта статті 118 Конституції України).

¹⁵ Указ Президента України «Про присвоєння рангу державного службовця» від 17 листопада 2016р. № 508/2016 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5082016-20742>

¹⁶ Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993р. № 3723-ХІІ [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

Таким чином, зараз головам районних державних адміністрацій, які призначені на ці посади Президентом України з часу його вступу на пост (7 червня 2014 року), не присвоєно рангу держаного службовця відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу».

Така **неоднаковість застосування Закону України «Про державну службу» суб'єктами призначення призводить до порушення одного з основних прав державного службовця – оплати праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу.**

Окремої варто уваги заслуговує *проблема визначення ієрархії посад та просуванням по ній державних службовців*. На відміну від попередньої редакції, у новому законі «Про державну службу» фактично введено дві ієрархії посад. Одна – за категорією посади, у межах яких присвоюються відповідні ранги, друга – за групою оплати праці, у межах яких встановлюються розмір посадових окладів. Так, відповідно до статті 38 нової редакції Закону, *«просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються»*. Натомість статтею 40 вже встановлено, що *«просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону»*. А зважаючи на те, що «рівнозначна посада – посада державної служби, що належить до однієї групи оплати праці» (пункт 6 частини першої статті 2), вищою посадою є посада державної служби, яка належить до вищої групи оплати праці.

Таким чином, складається парадоксальна ситуація, коли посади керівників структурних підрозділів апаратів райдержадміністрацій віднесені до категорії «Б», а посада керівника апарату, що є їхнім безпосереднім керівником, належить до нижчої категорії «В». Разом із тим їх посади з 1

січня 2017 року є рівнозначними¹⁷, оскільки відповідно до Схеми посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році та Переліку посад державної служби, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці¹⁸, віднесені до однієї – 4 групи оплати праці.

Відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу», встановлено менше число рангів державних службовців, але збільшено час роботи, необхідний для присвоєння чергового рангу. Так, частина шоста статті 39 нової редакції Закону встановлює, що «черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності». Натомість пункт 10 Порядку присвоєння рангів державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306¹⁹, визначає, що державним службовцям, яким присвоєно ранг відповідно до Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ІІ, присвоюється найнижчий ранг²⁰ у межах категорії посад, до якої належить посада державної служби.

Разом із тим строк відпрацювання для присвоєння чергового рангу включає попередній період роботи державного службовця на займаній посаді. Відповідно до Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 19.08.2016р. № 17-р/з, «строк відпрацювання для присвоєння чергового рангу на займаній посаді слід відраховувати з часу

¹⁷ З 1 травня по 31 грудня 2016 р. посада керівника апарату була вищою, оскільки прирівнювалася до 4 групи оплати праці, а посади керівників структурних підрозділів апаратів райдержадміністрацій були прирівняні до 6 групи.

¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання оплати праці працівників державних органів» від 18 січня 2017 р. № 15 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF>

¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20 квітня 2016 р. № 306 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF/paran18#n18>

²⁰ За винятком належності посади державного службовця до категорії посад, у межах якої передбачено присвоєння рангу нижчого, ніж присвоєний державному службовцю згідно із зазначеним Законом. У цьому випадку за ним зберігається раніше присвоєний вищий ранг.

зміни найменування такої посади, визначеної штатним розписом. ...У разі, якщо строк відпрацювання на останній займаній посаді менше трьох років, відлік строку відпрацювання для присвоєння чергового рангу починається з дати призначення на цю посаду»²¹.

Зважаючи на перманентну адміністративну реформу, наслідком якої є регулярні рішення щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (створення, перейменування, об'єднання, ліквідація)²², поширену в державних органах практику ледь не щорічних удосконалень структури, скорочення чисельності, у більшості держслужбовців регулярно змінювалася назва займаної посади. *Тобто десяткам тисяч держслужбовців, які пропрацювали не один рік чи десятиліття, присвоєно такий же найнижчий ранг, як і особам, які вперше призначені на посаду державної служби.*

У цьому аспекті **варто також звернути увагу на непослідовність позиції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби**²³. У частині своїх Роз'яснень із питань застосування нової редакції Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби Нацдержслужба виходила із положень статті 58 Конституції України, якою встановлено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, та статті 22 Конституції України, якою визначено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Водночас у своєму Роз'ясненні від 19.08.2016 р. № 17-р/з не враховано положення пункту 6 Положення про ранги державних службовців, що було

²¹ Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби «Щодо строку відпрацювання для присвоєння чергового рангу на займаній посаді, передбаченого пунктом 10 Порядку присвоєння рангів державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306» від 19.08.2016 р. № 17-р/з [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://nads.gov.ua/page/shchodo-stroku-vidpracyuvannya-dlya-prysvoyennya-chergovogo-rangu-na-zaymani-y-posadi>

²² Лише у постанову Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 за два з невеликим роки було внесено 25 змін.

²³ З 18 липня 2011 року це Нацдержслужба України, раніше – Головдержслужба України.

затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.1996 р. №658²⁴ та пункту 2.11 Методичних рекомендацій щодо застосування постанови Кабінету Міністрів України від 19 червня 1996 р. № 658 «Про затвердження Положення про ранги державних службовців», що затвержені наказом Голодержслужби від 31.03.2006 р. № 106²⁵. У них передбачено, що навіть у разі залишення державним службовцем, призначеним на посади більш високої категорії, попереднього рангу, наступний ранг присвоюється з урахуванням часу присвоєння попереднього рангу. Тобто, якщо займана посада державного службовця змінилася у наслідок його підвищення, то час з моменту присвоєння його попереднього рангу зараховується, а не «обнуляється».

Застосування ж Роз'яснення Нацдержслужби від 19.08.2016 р. № 17-р/з в нинішній редакції фактично призвело до звуження змісту та обсягу існуючих прав держслужбовців, яких було підвищено до набрання чинності новою редакцією Закону.

Однією з позитивних новел нової редакції Закону України «Про державну службу» є *виведення за межі держслужби (втрата статусу держслужбовця) низки категорій працівників державних органів* (усього 18 категорій). Так, стаття 3 нової редакції Закону визначає, що його дія не поширюється зокрема на працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування.

Кабінетом Міністрів України затверджено Критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування²⁶ (далі – Критерії) та доручено здійснити заходи щодо

²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про ранги державних службовців» від 19.06.1996 р. № 658 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/658-96-%D0%BF>

²⁵ Наказ Головного управління державної служби «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування постанови Кабінету Міністрів України від 19 червня 1996 року № 658 «Про затвердження Положення про ранги державних службовців»» від 31.03.2006 р. № 106 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v0106351-06>

²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування» від 6 квітня 2016 р. №

розробки і затвердження Переліків посад таких працівників (далі – Перелік) у кожному державному органі. Попри те, що такі Переліки за поданням керівників державної служби затверджуються Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами, **на практиці відбувається вибіркове виведення посад держслужбовців з однаковим функціями за межі держслужби.**

Однією з причин цього є, закріплене Критеріями, право керівника державної служби державних органів на власний розсуд визначати, яку роботу (функції держслужбовця чи функції з обслуговування) у «переважній більшості» виконує працівник. При цьому не зрозуміло, який саме відсоток роботи є не простою більшістю (51%), а «переважною більшістю». Також не зрозуміло, як часто (раз на день/тиждень/місяць/рік) потрібно вимірювати такий відсоток і змінювати статус посади. Окрім цього, уможлиблюється ситуація, коли працівники, які виконують функції з обслуговування, виконуватимуть на постійній основі частину (до 49%) функцій держслужбовця. Рівень поширення такої практики з відкритих джерел встановити неможливо, оскільки розміщення Переліків на сайтах держорганів є необов'язковим.

Ще одним проблемним моментом у цьому аспекті є абзац 8 пункту 1 Критеріїв, який встановлює, що «не відносяться до посад працівників, які виконують функції з обслуговування, посади керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів». Очевидно, що в цьому випадку йдеться не про всіх керівників самостійних структурних підрозділів, а саме про керівників самостійних структурних підрозділів, які виконують функції з обслуговування.

Виходимо з того, що нова редакція Закону і так встановлює, що керівники й заступники керівників усіх структурних підрозділів (як самостійних, так і у складі самостійних структурних підрозділів) усіх

державних органів, які виконують завдання і функції, визначені частиною першою статті 1 цього закону, належать до категорії «Б» посад державної служби. Варто також підкреслити, що в першій затвердженій редакції Критеріїв цієї норми не було. Тут також важливо зазначити, що пункт 14 частини третьої статті 3 Закону встановлює, що його дія не поширюється на працівників державних органів, в тому числі керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів, які виконують функції з обслуговування. Більше того, частина четверта уповноважує Кабінет Міністрів України затверджувати лише Критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, а не Перелік посад.

Поряд із цим **поширення статусу державного службовця на керівників лише самостійних структурних підрозділів, які виконують функції з обслуговування створює передумови для штучного збільшення кількості керівників самостійних структурних підрозділів шляхом подрібнення великих самостійних структурних підрозділів (наприклад, департаментів на декілька самостійних управлінь чи відділів).** З іншої сторони, уможлиблюється ситуація, коли на начальника управління у складі «обслуговуючого» департаменту центрального органу виконавчої влади, що здійснює керівництво не менш ніж двома відділами, до складу яких входить щонайменше 8 осіб, не поширюється статус державного службовця. А на завідувача самостійного «обслуговуючого» сектору, до складу якого, окрім керівника може входити лише одна підлегла особа, статус державного службовця поширюється.

Ще однією категорією осіб, які новою редакцією Закону виводяться за межі державної служби, є працівники державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами. Разом із тим, у пункті 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону міститься норма, відповідно до якої «на працівників Національної академії державного

управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, які на день набрання чинності цим Законом є державними службовцями, поширюється дія цього Закону протягом двох років з дня набрання ним чинності».

У цьому аспекті важливо зазначити, що в період між засіданням Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (30.10.2015 р.), на якому було ухвалено висновок рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду в другому читанні прийняти проект Закону України «Про державну службу» в другому читанні та в цілому і часом його прийняття на пленарному засіданні (10.12.2015 р.) було уточнено статус Національного інституту стратегічних досліджень. Так, відповідно до Указу Президента України № 656 від 24.11.2015 р. «Про внесення змін до Статуту Національного інституту стратегічних досліджень»²⁷ інститут є консультативно-дорадчим органом²⁸ при Президентові України. У свою чергу, стаття 91 нової редакції Закону встановлює особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Зокрема і в допоміжних органах, утворених Президентом України.

Таким чином, у новій редакції Закон залишилася правова колізія, яка обмежує терміни поширення дії цього Закону на державних службовців Національного інституту стратегічних досліджень, як допоміжного органу, утвореного Президентом України.

Протягом року з часу набуття чинності законом «Про державну службу» більшість законів та підзаконних нормативно-правових актів не була приведена у відповідність до його норм. Можна назвати лише два винятки. Зокрема, за ініціативою Президента України було прийнято Закон

²⁷ Указ Президента України № 656 від 24.11.2015 р. «Про внесення змін до Статуту Національного інституту стратегічних досліджень» 24 листопада 2015 року № 656/2015 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656/2015>

²⁸ «консультативно-дорадчий орган», відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України, входить у більш широке поняття «допоміжний орган», що має право створювати Президент України.

України «Про Вищу раду правосуддя» № 1798-VIII від 21.12.2016 р., яким внесені зміни Закону України «Про державну службу», що визначають особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя. За ініціативою Кабінету Міністрів України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 1774-VIII від 06.12.2016 р., яким внесені зміни Закону України «Про державну службу», що скасовують залежність розміру посадових окладів державних службовців від мінімальної заробітної плати.

Тим часом у Верховній Раді України було зареєстровано більше двадцяти законодавчих ініціатив про внесення змін як до самого Закону України «Про державну службу», так і до інших законів України у зв'язку з його прийняттям. Так, Кабінетом Міністрів України 25.04.2016 р. було внесено законопроект «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу» № 4526, яким пропонувалося внести зміни до більш ніж двадцяти Законів України. Зазначений законопроект 5 разів вносився до порядку денного пленарних засідань та тричі ставився на голосування для включення до порядку денного сесії. Однак не був підтриманий необхідною кількістю голосів. Водночас Верховною Радою України 01.11.2016 р., за поданням профільного парламентського Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, цей законопроект було знято з розгляду. Натомість профільний Комітет ухвалив рекомендувати Верховній Раді України, відповідно до пункту 1 частини першої та частини другої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону «Про державну службу» № 4526-Д, підготовлений народними депутатами України – членами Комітету.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Необхідність реформи державної служби в Україні визнано однією з пріоритетних реформ нашої держави як на національному (зокрема в зазначених вище Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегії національної безпеки України), так і на міжнародному рівні (зокрема в Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інститутів в Україні»²⁹ від 25 січня 2017 року (пункт 10.4.) та в оновленому Меморандумі про економічну і фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом³⁰ від 2 березня 2017 року (пункт 17 та 21 b).

Як бачимо, процесу реформи державної служби в Україні надано потужного імпульсу шляхом ухвалення нової редакції Закону України «Про державну службу». Задля імплементації його норм прийнято близько 40 підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Водночас окремі новели нової редакції Закону, як, наприклад, надання керівникам державної служби державних органів більших дискреційних повноважень (здійснюваних на власний розсуд) на практиці призвели до різного застосування одних і тих же норм Закону та порушення прав державних службовців та громадян, які виявили бажання скористатися своїм конституційним правом доступу до державної служби (частина друга статті 38 Конституції України). Разом із тим у процесі їх впровадження та реалізації державними органами проявилася й низка інших проблем, які необхідно вирішити. Про це зокрема свідчить і те, що суб'єктами законодавчої

²⁹ Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» № 2145 від 25 січня 2017 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&lang=en>

³⁰ Меморандум про економічну і фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом від 2 березня 2017 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%20%D0%9C%D0%92%D0%A4_%D0%9A%D0%B8%D1%97%D0%B2,%2020%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D1%8F%2017.pdf

ініціативи до Верховної Ради України внесено більше двадцяти законопроектів про внесення змін як до самого Закону України «Про державну службу», так і до інших законів України у зв'язку з його прийняттям.

Зважаючи на це, доцільно вжити таких заходів:

1. На рівні Адміністрації Президента України:

розглянути питання щодо підготовки Указу(ів) Президента України щодо присвоєння рангів державного службовця головам районних державних адміністрацій (як тим, кому вже був присвоєний ранг, відповідно до Закону України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ «Про державну службу», так і тим, хто призначений на посаду державної служби вперше, відповідно до Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу»).

2. На рівні Кабінету Міністрів України.

2.1. Оскільки зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти (№№ 4076, 4090, 4370-1, 4489, 4505, 4514, 4626, 4708, 4867, 6227) щодо внесення змін до Закону України «Про державну службу», не вирішують повною мірою проблемні питання зазначені у записці, *виникає необхідність розробки нового законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»*. В ньому слід передбачити, що:

- посади керівників апаратів (та їх заступників) місцевих державних адміністрацій, керівників структурних підрозділів (та їх заступників) місцевих державних адміністрацій відносяться до категорії «Б» посад державної служби, внівши відповідні зміни в абзац третій пункту 2 частини другої статті 6 нової редакції закону. При цьому у Прикінцевих та перехідних положеннях цього законопроекту слід передбачити, що ці зміни застосовуються з 1 травня 2016 року та встановити, що особи, зазначені посади яких віднесені цим законом до категорії «Б», не можуть бути притягнуті

до кримінальної, адміністративної чи інших видів відповідальності за умисне неподання та/чи несвоєчасне подання е-декларації у 2016 році;

- категорія посади державної служби, яку обіймає особа, зазначається в акті індивідуального характеру (наприклад, у наказі про призначення/переведення конкретної особи чи в наказі про присвоєння їй рангу державного службовця). Для цього в частині одинадцятій статті 39 нової редакції закону після слів «робиться запис про присвоєння, зміну та позбавлення рангу державного службовця» доповнити словами «із зазначенням відповідної категорії посад державної служби»;
- працівники Національного інституту стратегічних досліджень, як допоміжного органу, утвореного Президентом України, продовжують проходити державну службу відповідно до статті 91 нової редакції закону і після 1 травня 2018 року. Для цього слід виключити слова «Національного інституту стратегічних досліджень» із пункту 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу»;

2.2. внести зміни до Постанов Кабінету Міністрів України:

2.2.1. «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування» від 6 квітня 2016 р. № 271 (із змінами) щодо:

- вилучення з Критеріїв абзацу 8 пункту 1 щодо керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів, які виконують функції з обслуговування;
- унеможливлення ситуації, коли працівники, які виконують функції з обслуговування, виконуватимуть частину функцій державного службовця;

2.2.2. «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20 квітня 2016 р. № 306, замінивши у абзаці першому пункту 10 Порядку присвоєння рангів державних службовців слова «займаній посаді» на «посадах державної служби»;

2.2.3. «Питання оплати праці працівників державних органів» від 18 січня 2017 р. № 15 (із змінами) щодо дотримання ієрархії посад за групами оплати праці, шляхом підвищення окладів посад, що відносяться до 4 групи оплати праці, які встановлені в розмірі меншому, ніж на посадах нижчої 5 групи оплати праці однієї юрисдикції державних органів³¹. Водночас вважаємо за доцільне доповнити Схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році приміткою такого змісту: «Посадові оклади державних службовців, найменування посад, які складаються з двох найменувань посад³², що відносяться до різних груп оплати праці, визначаються за вищою групою оплати праці».

3. На рівні Верховної Ради України:

прискорити розгляд та прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону «Про державну службу»» № 4526-Д, включивши його у «прохідну» частину Порядку денного пленарного засідання³³.

³¹ За аналогією із Постановою Кабінету Міністрів України № 71 від 08.02.2017 р., якою зокрема підвищено посадовий оклад завідувача сектору у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління та відділу на території одного або кількох районів, міст обласного значення (6 група оплати праці), який був менший за посадовий оклад адміністратора цієї ж юрисдикції (7 група оплати праці).

³² Наприклад, заступник керівника департаменту – керівник управління у складі департаменту.

³³ Законопроект «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону «Про державну службу»» № 4526-Д, десять разів включався у Порядок денний пленарних засідань Верховної Ради України, але його розгляд відкладався чи для нього не вистачало часу.

Важливість цього питання полягає у необхідності уніфікації норм базового Закону України «Про державну службу» з нормами профільних законів, що регулюють проходження державної служби у Антимонопольному комітеті України, Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку, Раді національної безпеки і оборони України, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національних комісіях регулювання природних монополій, Пенсійному фонді України, Центральній виборчій комісії та низці інших державних органів.

Відділ розвитку політичної системи

О.О.Даниляк