

# РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

---

*І. Коліушко*, Голова підкомітету  
з адміністративної реформи  
Комітету з питань правової  
реформи Верховної Ради України,  
*О. Петришин*, доц. НЮА України

## Основні напрямки реформування законодавства про державну службу

Чинний Закон України «Про державну службу» (далі — Закон) був прийнятий 16 грудня 1993 р.<sup>1</sup> — вперше на терені країн колишнього СРСР — в числі законів незалежної України, що безпосередньо стосувались процесу розбудови державності, визначення основних засад організації та функціонування державних органів.

Основні положення Закону розроблялись під впливом особливостей соціально-політичної ситуації, яка склалася на той час, і тому його нагальним завданням було саме створення інституту державної служби Української незалежної держави, оскільки Україна одержала в спадщину партійно-номенклатурну, неправову організацію державно-службових відносин. З іншого боку, на становленні інституту державної служби в Україні не могли не відбитися відсутність вітчизняних традицій законодавчого регулювання державно-службових відносин та нерозвинутість концептуальних засад державної служби с точки зору сучасних уявлень про стандарти організації державно-службової діяльності, що було неможливим в умовах тоталітарної політичної системи та ідеології.

Перш за все слід підкреслити, що прийняття окремого закону про державну службу, реалізація його основних положень та вимог дали можливість констатувати сам факт утворення в Україні інсти-

---

<sup>1</sup> Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993. №52. Ст. 490.

ту державної служби, який вважається одним з основних публічно-правових інститутів сучасного суспільства і ефективно функціонування якого є невід'ємною приналежністю правової, демократичної організації держави.

Зокрема, Законом були регламентовані правила прийняття на службу, проходження державної служби та здійснення службової кар'єри, створена система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Вперше на рівні окремого законодавчого акта були закріплені особливості статусу державних службовців через визначення їх основних прав і обов'язків, обмежень та компенсацій, обумовлених інтересами ефективного здійснення державно-службової діяльності, особливості їх дисциплінарної відповідальності, заходи соціального та правового захисту.

Законом було передбачено створення системи управління державною службою, яка включає до себе спеціальний орган управління державною службою — Управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, основним завданням якого є проведення єдиної державної політики, функціональне управління державною службою, та міжвідомчий дорадчий орган — Координаційну раду з питань державної служби з метою об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення ефективності державної служби, запровадження таких нових для нашої країни форм організації державно-службової діяльності, як присяга та декларування доходів державних службовців.

Закон став юридичним фундаментом для вирішення питань підвищення професіоналізму державно-службової діяльності, компетентності та відповідальності державних службовців, спрямування її на забезпечення функціонування державних органів, інтересів держави та суспільства, формування складного та розгалуженого законодавчого інституту державної служби, розробки та прийняття на його основі цілої низки підзаконних нормативно-правових актів<sup>1</sup>.

Наведене дає підстави вважати, що Закон значною мірою виконав своє завдання по створенню і законодавчому забезпеченню основних напрямків організації та функціонування інституту державної служби в Україні. Однак в більш широкому соціальному контексті впро-

---

<sup>1</sup> Див: Державна служба України: Збірник законодавчих та нормативних документів, роз'яснень Голодержслужби, міністерств та відомств України. К., 1996.

вадження в життя Закону не змогло дати тих результатів, на які можна було б розраховувати. Державна служба в умовах сьогодення ще не стала підконтрольною суспільству демократичною та ефективною організацією державно-службової діяльності, спрямованою на вирішення нагальних проблем, що стоять перед суспільством і державою.

На це є багато причин, серед яких істотне значення мають економічна криза, котра не дає змогу належним чином вирішувати питання соціального захисту державних службовців, політична нестабільність, яка перешкоджає чіткому визначенню завдань, що ставляться перед державною службою, тривала відсутність належної організації державно-службової діяльності та негативний образ чиновника в суспільній свідомості, які заважають формуванню оцінки дійсної ролі і місця державної служби та професійних державних службовців в забезпеченні життєдіяльності держави і суспільства. Чимале значення серед цих причин мають також недоліки самого Закону, які визначились поряд з певними надбаннями в процесі його впровадження і негативно позначаються на функціонуванні всієї системи органів державної влади.

Інститут державної служби підлягає реформуванню в контексті більш загальних завдань адміністративної та державно-правової реформи в Україні. Однак слід підкреслити, що і в розвинутих країнах (США, Велика Британія, Франція, Німеччина) реформа державної служби завжди виступала складовою частиною реформування суспільства, вирішення складних економічних та соціальних проблем. Метою такого реформування є становлення високоефективного і авторитетного інституту державної служби на основі визначення і правового регламентування специфічних особливостей державно-службової діяльності шляхом розмежування сфер державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби), виокремлення власне державної служби як здійснення державними службовцями повноважень на постійних професійних засадах щодо забезпечення стабільного функціонування державних органів на відміну від політичної діяльності, яка залежить від політичних чинників і спрямована на визначення політичних пріоритетів державної діяльності.

Потрібно також врахувати нагальну необхідність оновлення законодавства про державну службу відповідно до вимог Конституції України 1996 р. В Конституції близько десяти статей безпосе-

редньо присвячені питанням організації державної служби, які повинні стати підставою для приведення у відповідність з духом та буквою Конституції як власне Закону, так і прийнятих на його основі підзаконних нормативно-правових актів щодо окремих проблем організації державно-службових відносин. У цьому плані має бути підготовлена спеціальна Програма, яка б містила конкретний перелік питань, що підлягають перегляду на основі Конституції, та терміни виконання таких завдань.

На наш погляд, початковим етапом реформування законодавства про державну службу могло б стати прийняття Верховною Радою України нової редакції Закону «Про державну службу». В подальшому має бути проведена значна робота по створенню розгалуженої системи законодавства як по визначенню загальних положень, які б поширювалися на систему державної служби в широкому розумінні щодо забезпечення функціонування усіх державних органів, установ та підприємств і були б закріплені в окремому Законі «Про засади державної служби в Україні», так і по розробці низки спеціальних законодавчих актів щодо окремих напрямків державно-службової діяльності<sup>1</sup>, серед яких в першу чергу має бути прийнятий Закон «Про адміністративну службу», який б регулював питання організації та проходження служби в апараті державних органів і перш за все — органів державної виконавчої влади.

Невирішеною до кінця проблемою Закону є проблема визначеності сфери його дії. Спроби охопити одним законом дві різні за обсягом сфери правового регулювання: 1) суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, та 2) загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті, призвели до невизначеності змісту ключових понять Закону — поняття державної служби та поняття державного службовця. Проте слід мати на увазі, що визначення даних понять в науковому відношенні є непростим завданням, оскільки вони мають відображати динамічні закономірності державно-пра-

<sup>1</sup> Див.: *Битяк Ю.* Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні // *Вісник Академії правових наук України.* 1998. № 2 (13). С. 81.

вової реальності, охоплювати різноманітні види державно-службових відносин, коло осіб, які працюють в різних державних організаціях. Тому питання про визначення змісту основних понять державної служби є самостійною науковою проблемою і актуальним не тільки для вітчизняної юридичної науки<sup>1</sup>.

На наш погляд, проблема визначення основних понять в новій редакції Закону може бути вирішена шляхом розмежування змісту трьох взаємопов'язаних понять: 1) державної служби як професійної діяльності осіб, які займають посади в усіх державних органах, установах та організаціях і праця яких оплачується за рахунок державного бюджету; 2) служби в державних органах та їх апараті, яка є різновидом державної служби в широкому розумінні щодо практичного функціонування державних органів; 3) служби в апараті державних органів, яка відповідає поняттю служби в її адміністративно-правовому розумінні, або адміністративної служби<sup>2</sup>, і основним змістом якої є забезпечення функціонування державних органів.

Положення нової редакції Закону повинні виходити із конституційного права громадян України на рівний доступ до державної служби, але сфера його регулювання має бути конкретизована до державно-службових відносин, пов'язаних з функціонуванням державних органів і перш за все їх апарату. Водночас потрібно врахувати деякі уточнення. По-перше, питання проходження інших різновидів державної служби в широкому розумінні, а саме: щодо функціонування державних навчальних медичних закладів, інших державних організацій, установ та підприємств, мають регулюватися окремими законами. По-друге, слід передбачити як виняток можливість поширення дії нової редакції Закону на службовців інших державних органів так званої спеціальної державної служби — прокуратури, суду, митних, податкових органів, якщо статус їх працівників не врегульований відповідними законами. Наявність такої можливості уніфікує основні параметри статусу державних службовців і, таким чином, унеможливить дискримінацію працівників одних державних органів по відношенню до інших. Разом з тим вона повинна стимулювати розробку окремих законів щодо

<sup>1</sup> Див.: *Петришин А. В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-теоретический анализ. Х., 1998.

<sup>2</sup> Див.: *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні. К., 1997.

відповідних напрямків державно-службової діяльності. По-третє, в самому Законі має бути передбачений різний юридичний режим для окремих груп державних службовців: для службовців апарату органів виконавчої влади він мусить бути найбільш імперативним, служба в апараті законодавчого органу повинна будуватись з урахуванням його специфіки.

Потрібно вирішити також низку інших концептуальних питань. Сформульоване в ст. 2 Закону поняття посадової особи підлягає уточненню шляхом виключення з кола посадових тих осіб, які виконують консультативно-дорадчі функції, оскільки вони не мають повноважень приймати рішення і не несуть за них юридичної відповідальності, що вважається невід'ємною ознакою статусу посадової особи. Поняття посадової особи відноситься до числа міжгалузевих і повинно бути узгодженим з трактовкою посадових осіб в інших галузях права і перш за все в кримінальному праві. Тому до числа посадових осіб слід відносити службовців не тільки на підставі важливості виконуваних ними функцій, а й з врахуванням особливостей їх правового статусу.

Необхідно доповнити перелік основних принципів державної служби, основних обов'язків та прав державних службовців, обмежень, пов'язаних з прийняттям на службу та з її проходженням, з метою забезпечення їх вимогам Конституції України. Так, до числа основних принципів державної служби слід додати перш за все верховенство Конституції України та законів України, що повинно конкретизувати загальні вимоги законності щодо здійснення державно-службової діяльності. Державна служба в цьому плані може бути охарактеризована як виконання службовцями своєї компетенції, встановленої законодавством, тобто як служіння закону. Не викликає сумніву доцільність включення до переліку основних принципів державної служби положення про рівний доступ громадян України до служби в державних органах та їх апараті, що ґрунтується на нормах Конституції України. Відкритість як основний принцип державної служби має сприяти демократизації здійснення державно-владних повноважень, підконтрольності державно-службової діяльності, підвищенню відповідальності державних службовців у стосунках з громадянами.

Актуальним є акцент на неупередженість державно-службової діяльності як на один із основних її принципів. Належне функціо-

нування державних органів з точки зору сучасних критеріїв організації державної служби має здійснюватися в інтересах держави, а не окремих політичних партій чи релігійних конфесій, і не повинно залежати від політичних вподобань та релігійних переконань службовців. Тому Закон, на наш погляд, має заборонити службовцям державних органів та їх апарату, які займають посади середньої ланки державної служби, займатися активною політичною діяльністю, виявляти публічно свої політичні погляди. Разом з тим перебування на державній службі не виключає, а, навпаки, передбачає політичну лояльність державних службовців щодо основних засад конституційного устрою і правопорядку в країні.

Однаковість вимог до службовців державних органів та їх апарату як один із основних принципів демократичної організації державно-службових відносин є органічним продовженням рівного права на доступ до державної служби, закріпленого в Конституції України, юридично забезпечує право службовців на просування по службі. До рівня основних принципів державної служби потрібно підняти стабільність кадрів та захист прав і законних інтересів службовців, що виступають основними соціально-правовими гарантіями зайнятості на державній службі та професіоналізму службовців державних органів та їх апарату. В цьому плані державна служба на відміну від зайнятості в приватному секторі повинна приваблювати перш за все своєю стабільністю та соціально-правовими гарантіями.

На наш погляд, слід доповнити перелік основних обов'язків Закону наступними: 1) додержуватися правил внутрішнього трудового розпорядку, посадових інструкцій, правил роботи з службовою інформацією; 2) своєчасно розглядати звернення громадян, їх об'єднань, підприємств, установ та організацій органів місцевого самоврядування, приймати по них обґрунтовані рішення.

Перелік основних прав службовців державних органів та їх апарату має бути доповненим правом знайомитися з документами щодо своїх прав та обов'язків, оцінки якості своєї роботи, умов проходження служби, що повинно підсилити юридичні гарантії правового становища службовця та визначити юридичні підстави для просування по службі та службової кар'єри. З метою забезпечення можливостей здійснення службової кар'єри основним правом службовця пропонується вважати також право на підвищення кваліфікації.

Слід привести у відповідність до конституційних вимог законодавче регулювання інституту незаконного наказу на державній службі. Це питання тривалий час було дискусійним і вирішувалось по-різному. Чинна редакція Закону (ч. 2 ст. 10) передбачає традиційну, досить ускладнену процедуру вирішення такої ситуації, в той час як Конституція України (ст. 60) прямо забороняє віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу та передбачає за це юридичну відповідальність.

Потребує модернізації ієрархія категорій посад державної служби, викладена в ст. 23 чинної редакції Закону, оскільки вона побудована в основному на традиційних принципах, є архаїчною і громіздкою, що аж ніяк не сприяє демократизації та ефективності організації державної служби та службової кар'єри. Слід також врахувати необхідність наближення структури службової кар'єри до рекомендацій країн Європейського Союзу, де загальноприйнятим є стандарт із чотирьох категорій, приналежність до яких залежить від рівня освіти службовців. Чотирьохланковий стандарт організації служби в державних органах та їх апараті повинен бути побудований на підставі об'єктивних критеріїв, зорієнтованих на роль посади в державному органі та рівень відповідальності виконуваних державним службовцем функцій. Тому категорія А має включати до себе керівників великих колективів державних службовців, Б — керівників структурних підрозділів великих колективів державних службовців, В — фахівців, які займають посади в державних органах, Г — обслуговуючих працівників. Запропонований підхід до організації службової кар'єри значною мірою б відповідав ступеням проходження служби в інших галузях державної служби України та військовій ієрархії. Чотирьохланкова ієрархія проходження державної служби допоможе більш обґрунтовано і справедливо співвіднести її рівні. Наприклад, за чинною семикатегорійною ієрархією посади та ранги консультантів апарату центральних органів державної влади прирівнюються з посадами та рангами керівників районних державних адміністрацій, що видається сумнівним з огляду на рівень їх відповідальності.

Доцільним є доповнення категорійності посад державної служби, яка зорієнтована на рівень, функції, спеціалізацію та інші їх характеристики, категорійністю службовців, яка б враховувала кваліфікаційні вимоги, обов'язкові для осіб, які займають відповідні посади, — до

рівня освіти, стану і досвіду роботи, здібностей та навичок. Це дозволить включити в Закон окрему статтю щодо кваліфікаційних вимог за посадами, які повинні ставитися до претендентів на зайняття посад в державних органах та їх апараті. Оскільки Закон на сьогоднішній день передбачає можливість присвоєння службовцям 15 рангів (ст. 26), то при переході до нової чотирьохланкової організації службової кар'єри мають бути враховані можливі негативні наслідки порушення системи проходження служби і тому пропонується максимально подібна за таких умов тринадцятирангова класифікація.

В новій редакції Закону мають бути закріплені тільки принцип та критерії віднесення посад в державних органах та їх апараті до відповідних категорій. Саме ж включення конкретних посад до категорій, передбачених Законом, повинно здійснюватися Кабінетом Міністрів України, що обумовлено потребою враховувати динамічність організації служби, можливості реорганізації державних органів та посад, їх перейменування. Спроба врегулювати це питання на рівні законодавчого регулювання привела до того, що чинна редакція ст. 25 Закону, яка включає конкретний перелік та найменування посад державних органів та їх апарату відповідно до кожної їх категорії, не встигає за реорганізацією державних органів і тому вже давно не відповідає реальній ситуації.

Важливою новелою проекту нової редакції Закону має стати введення системи відкритих конкурсних екзаменів для середньої ланки державної служби — категорій В, С. Спроба впровадити конкурсну систему для прийняття на службу та просування по службі на основі нинішньої редакції Закону не дала бажаних результатів, оскільки само формулювання ч. 1 ст. 25 Закону через «як правило» не є вдалим. Крім того, згідно з чинною редакцією Закону вся організація проведення конкурсного відбору та роботи конкурсної комісії відноситься до компетенції Кабінету Міністрів України, тоді як головні параметри конкурсної процедури, котрі стали б основою для створення окремого законодавчого інституту конкурсного відбору на державну службу, повинні бути закладеними, на наш погляд, саме в Законі з метою забезпечення відкритості та неупередженості його проведення, законодавчого визначення ролі та місця Головерддержслужби в його організації.

Впровадження відкритих конкурсних екзаменів для середньої ланки державної служби, що відповідає практиці набору на служ-

бу в розвинутих країнах, дозволить забезпечити конституційне право громадян України на рівний доступ до державної служби (ч. 2 ст. 38 Конституції України) через участь у зовнішніх конкурсах на зайняття посад в державних органах та їх апараті і у внутрішніх конкурсах державних службовців для просування по службі. Саме конкурсний набір на державну службу шляхом складання державних кваліфікаційних екзаменів здатний забезпечити державні органи та їх апарат компетентними кадрами, підняти рівень їх професіоналізму та відповідальності. Для службовців найвищої категорії, особливість статусу яких полягає в тому, що вони виконують функції своєрідних «посередників» між визначенням політичних пріоритетів державної діяльності та власне кадровою професійною державною службою, доцільно було б проводити попередній конкурсний відбір, який б передбачав можливість призначення на такі посади тільки тих осіб, які успішно пройшли конкурсну процедуру.

Необхідно значно посилити юридичний захист службовців державних органів та їх апарату. Для цього їм потрібно надати право на оскарження рішень з основних питань, пов'язаних зі службою, до Голодержслужби як до центрального органу управління службою в державних органах та їх апараті або до суду. До підстав такого оскарження слід віднести спори щодо прийняття на службу, результатів конкурсних екзаменів, проведення атестацій, просування по службі, дисциплінарної відповідальності, звільнення зі служби, інших питань реалізації прав службовців державних органів та їх апарату.

Разом з тим слід розширити перелік дисциплінарних стягнень за порушення законодавства про державну службу за рахунок таких заходів, як зауваження та догана, що дало б змогу добитися більшої гнучкості та ефективності дисциплінарної практики. Особливе місце з точки зору загальної соціальної спрямованості та реалізації демократичних принципів державної служби повинно зайняти встановлення в Законі юридичної відповідальності службовців державних органів та їх апарату за діяльність або бездіяльність, що призвела до порушення прав і законних інтересів громадян.

Ефективна організація служби в державних органах та їх апараті неможлива, на наш погляд, без істотного підвищення ролі та розширення повноважень Голодержслужби. Для цього з метою створення дієвого та відповідального органу управління службою в державних органах та їх апараті до повноважень Голодержслуж-

би слід включити: 1) керівництво інформаційними потоками з питань організації та проходження державної служби; 2) організацію разом з іншими державними органами конкурсних комісій та атестацій; 3) методичне керівництво кадровим резервом служби та деякі інші. Передбачається також наділити Головдержслужбу правом розгляду скарг службовців. В цілому ми вважаємо, що Головдержслужба, яка виконує функції, безпосередньо спрямовані на забезпечення ефективності діяльності державних органів — основних носіїв державницьких засад в суспільстві, повинна стати центральним органом державної виконавчої влади з спеціальним статусом.

Новою редакцією Закону має бути створена цілісна система управління державною службою шляхом визначення посадової особи, яка була б спеціально уповноважена на вирішення питань служби в конкретному державному органі і його апараті та безпосередньо відповідала б за забезпечення умов проходження служби, додержання законодавства про службу. Про таку необхідність свідчить як потреба чіткого відмежування політичного керівництва державною службою від власне самої державної служби, побудованої на засадах професіоналізму та кар'єри, так і зарубіжний досвід організації служби в державних органах. Спеціально уповноважена на керівництво державною службою посадова особа в різних країнах називається по-різному — статс-секретар, секретар міністерства, керівник державної служби, керівник апарату державного органу тощо. Разом з тим в державних органах місцевого рівня та органах місцевого самоврядування, де виокремлення такої функції та посади не доцільно, відповідні повноваження може виконувати керівник даного органу. Уповноважена на безпосереднє керівництво службою в державних органах та їх апараті посадова особа в питаннях забезпечення умов функціонування служби та додержання законодавства про державну службу має бути підзвітною перед Головдержслужбою.

Істотною прогалиною чинного Закону є відсутність законодавчого регулювання такого органічного елементу організації проходження державної служби, як атестація, що було пов'язано з неоднозначною оцінкою ролі атестації з боку різних категорій службовців державних органів та їх апарату під час проведення в недалекому минулому так званих «атестаційних кампаній». Тому потрібно було разом з закріпленням правил проведення атестацій передбачити умови для того, щоб унеможливити порушення прав

службовців під час їх проведення. Однак внаслідок відсутності законодавчого регулювання питання проведення атестацій стали вирішуватися виключно на рівні підзаконної нормотворчості.

Тому в Закон пропонується включити окремі статті, спеціально присвячені основним вимогам щодо умов та порядку проведення атестацій. Метою проведення атестацій повинно стати визначення рівня професійної підготовки та відповідності службовців займаним посадам, а також вирішення питання про присвоєння службовцю державних органів та їх апарату чергового рангу. Атестація має розглядатись як необхідний елемент механізму проходження служби та просування по службі, який спирається на використання об'єктивних демократичних критеріїв оцінки ефективності та якості виконання службовцями своїх обов'язків.

Атестації повинні проводитись в формі складання кваліфікаційних екзаменів по спеціалізації державно-службової діяльності, основам правознавства та діловодству як в плановому порядку щодо всіх службовців, які виконують свої обов'язки на постійних професійних посадах, та як такі, що проводяться по відношенню до окремих службовців за їх особистими заявами для присвоєння їм чергового рангу. Водночас в законодавчому порядку мають бути закріплені основні параметри проведення атестацій: періодичність планових атестацій; відкритість та неупередженість; участь в роботі атестаційних комісій представників колективів службовців; право службовця на ознайомлення з матеріалами атестації; обов'язковість рішень атестаційних комісій; право на оскарження рішень атестаційних комісій до Голодержслужби або до суду. Результати атестацій повинні обов'язково враховуватись при зарахуванні службовця до кадрового резерву чи висуванні його кандидатури для зайняття більш високої посади.