

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

CIVIL SERVICE ACTIVITIES: CERTAIN ISSUES OF LEGAL REGULATION

Савіцька В.В., к.ю.н.,

асистент кафедри адміністративного права та процесу

Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена висвітленню окремих питань правового регулювання діяльності державної служби, яка після проголошення незалежності України, розвитку демократичних засад, інтеграційних процесів прагнення української держави до євроінтеграційних вимог та інших викликів, одним з яких можна вважати потребу здійснення державою своїх функцій, зокрема за допомогою державної служби та його апарату, в діяльності якої існують окремі проблемні питання правового регулювання. З цією метою у статті проаналізовано норми Закону України «Про державну службу», а також низку підзаконних нормативно-правових актів, серед яких, перш за все заслуговує на увагу Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки та План заходів з реалізації Стратегії. На підставі аналізу чинних нормативно-правових актів, спеціальної літератури та наукових думок, виникає потреба розглянути окремі питання правового регулювання державної служби з метою подальших шляхів удосконалення такого важливого для держави і суспільства інституту державної служби. Поряд з позитивними кроками діяльності інституту державної служби та апарату управління, спрямованих на реалізацію завдань держави та її політику, враховуючи вплив євроінтеграційного фактору, спрямованого на сталий суспільний розвиток, надання адміністративних та інших видів публічних електронних послуг, спрощення процедур їх надання, у статті звертається увага на окремі проблемні питання, які раніше не були висвітленими, або ж частково висвітлювалися на шпальтах спеціальної літератури. Зокрема, авторка звертає увагу, що при проведенні конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «Б», яку проводить конкурсна комісія на зайняття посад державної служби категорії «Б», існує потреба залучення представників громадських об'єднань до складу такої конкурсної комісії. Залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії буде свідчити про взаємодію органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, що однією із важливих умов існування правової демократичної держави. З метою удосконалення вказаних відносин пропонується внести зміни до норм Закону України «Про державну службу». У теоретичному плані розглянуто питання щодо претендента на державну службу який може мати заборгованість із сплати аліментів, а також звертається увага на діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби щодо вирішення питань гендерного представлення членів комісії та навчання для членів конкурсних комісій щодо оцінювання професійної компетентності кандидатів, що потребує її реформування.

Ключові слова: державна служба, конкурс, комісія, посада, регулювання удосконалення.

The article is devoted to highlighting certain issues of legal regulation of the activities of the civil service, which after the declaration of independence of Ukraine, the development of democratic principles of public administration, integration processes, the aspiration of the Ukrainian state to European integration requirements and other challenges, one of which can be considered the need for the state to carry out its functions, in particular with the help of the civil service and its apparatus, in the activities of which there are certain issues of legal regulation. To this end, the article analyzes the norms of the Law of Ukraine «On Civil Service», as well as a number of subordinate regulatory legal acts, among which, first of all, the Strategy for Reforming Public Administration of Ukraine for 2022–2025 and the Action Plan for the Implementation of the Strategy deserve attention. Based on the analysis of current regulatory legal acts, special literature and scientific opinions, there is a need to consider certain issues of legal regulation of the civil service in order to further improve such an important institution of civil service for the state and society. Along with the positive steps of the civil service institute and the administrative apparatus aimed at implementing the state's tasks and its policy, taking into account the influence of the European integration factor aimed at sustainable social development, the provision of administrative and other types of public electronic services, and the simplification of procedures for their provision, the article draws attention to certain problematic issues that have not previously been covered, or were partially covered in the columns of special literature. In particular, the author draws attention to the need to involve representatives of public associations in the competition commission when conducting a competition for civil service positions of category «B». The involvement of representatives of public associations in the competition commission will indicate the interaction of executive authorities with civil society institutions, which is one of the important conditions for the existence of a democratic state based on the rule of law. In order to improve these relations, it is proposed to make amendments to the norms of the Law of Ukraine «On Civil Service». In theoretical terms, the issue of the status of a candidate for civil service who may have arrears in alimony payments is considered, and attention is also drawn to the activities of the Commission on the Higher Civil Service Corps in addressing issues of gender representation of commission members and training for members of competition commissions in assessing the professional competence of candidates, which requires its reform.

Key words: civil service, competition, commission, position, regulation of improvement.

В Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р, наголошено, що належне врядування є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції. Для забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах необхідно створити професійну, результативну, ефективну та підзвітну систему центральних органів виконавчої влади [1]. В Стратегії значну увагу приділено підвищенню ефективності надання адміністративних та інших публічних послуг, питаннях та перешкодах щодо інтеграції окремих популярних послуг до центрів надання адміністративних послуг у зв'язку з надмірною централізацією повноважень щодо їх надання. Також звертається увага на значний перелік проблемних питань, що потребують реформування державного управління, серед яких

питання вступу на державну службу та проходження державної служби.

Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [2], встановлює загальні умови вступу на державну службу, який у главі 1 визначає: право на державну службу; вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу; вступ на державну службу. Згідно пункту 2 частини першої ст. 19 закону право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

Як бачимо законодавець спочатку висуває освітні вимоги для займання посад категорії «В», проте в ст. 20 закону встановлює спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», які визначаються суб'єктом призначення

з урахуванням рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, тобто, Національним агентством України з питань державної служби, яке діє відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 [3].

Названі в ст. 20 Закону України «Про державну службу» спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», тісно пов'язано із характером рекомендацій, затверджених Національним агентством України з питань державної служби (НАДС), що не відповідає нормативним засадам цього центрального органу виконавчої влади. Аналіз повноважень НАДС прямо не вказує, що цей орган має право здійснювати функціональні рекомендації щодо осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В». Водночас це не означає, що навіть якщо така функція не відображена в Положенні, при призначенні на вказані посади державної служби, посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо, не можуть звернутися до НАДС із запитом щодо інформації претендента на посаду державної служби.

Вважаємо, що при проведенні конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «Б», яку проводить конкурсна комісія, утворена суб'єктом призначення у державному органі, при проведенні конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «Б», існує потреба обов'язкового залучення

представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії, адже частина друга ст. 27 Закону України «Про державну службу» не містить такого обов'язку.

Вважаємо, що залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії буде свідчити про взаємодію органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, що однією із важливих умов існування правової демократичної держави. До висловленої позиції варто, що одним із основних завдань Стратегії реформування державного управління України є оновлення процедури відбору.

Варто також наголосити, що відповідно до теорії «суспільного договору» люди укладають угоду й створюють державу, котра стає над суспільством, відчуває та зосереджує частину природних прав індивідів. Так виникає громадянське суспільство, яке на відміну від природного, додержавного є станом людності, в якому існує держава. В конвенційних теоріях держави (Локк, Вольтер, Руссо) громадянський стан суспільства тлумачиться як антипод природного стану, а влада – як похідна відносин, що панують у громадянському суспільстві [4, с. 155].

Новітня парадигма демократії участі передбачає ряд можливостей громадськості безпосередньо брати участь у керівництві державними справами за допомогою різних форм громадського нагляду, таких як: подання громадян до органів публічної влади; громадські слухання; збори громадян за місцем їх проживання; громадські ініціативи; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення проєктів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; акти громадянської непокори, такі як страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування (при використанні лише законних методів); публічна звітність органів державної влади; медіаконтроль та інші [5, с. 325].

Отже, роль представників громадських об'єднань у конкурсних комісіях буде виступати громадським контролем за органами державної влади з метою захисту прав і свобод громадян від порушень з боку посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також неупередженим свідченням, що претендент на зайняття посади державної служби категорії «Б» буде

здатен професійно виконувати посадові обов'язки державного службовця.

Реформування процедури відбору на державну службу обумовлено декількома чинниками. По-перше, потребою забезпечення добору кадрів шляхом проведення прозорих та відкритих конкурсів на основі заслуг та зміцнення інституційної спроможності державної служби. По-друге, підвищенням довіри до системи державного управління в контексті відновлення України. До того ж оновлення процедури відбору на державну службу є одним із євроінтеграційних зобов'язань України в частині реформування державного управління, що здійснюється з урахуванням європейських Принципів державного управління, розроблених OECD/SIGMA, а також є однією з вимог програми Ukraine Facility, в рамках якої Україна отримує від ЄС до 50 млрд євро до 2027 року [6].

Ключова роль зв'язків із громадськістю під час функціонування органів публічної влади полягає у створенні та формуванні позитивного іміджу влади, що безпосередньо впливає на створення сприятливого середовища для ефективної взаємодії обох сторін [7, с. 6–7].

З метою удосконалення діяльності конкурсної комісії на зайняття посади державної служби категорії «В» доцільно внести зміни до частини другої ст. 27 Закону України «Про державну службу», яку викласти у такій редакції:

«До складу конкурсної комісії залучаються представники громадських об'єднань, що діють згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», відповідно до порядку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби».

На думку С. Студенникова однією із проблем державного службовця є наявність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання. Далі він пише: «вона стосується не всіх, а лише державних службовців, які займають посади державної служби категорій А або Б. Чинним законодавством України не передбачено відповідальності у вигляді заборони посадовій особі займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, за порушення Присяги державного службовця» [8].

Дійсно, нормами Закону України «Про державну службу» не передбачено відповідальності у вигляді заборони посадовій особі займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, у разі наявності заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини. Проте, матеріальне утримання дитини є одним із найголовніших та найважливіших обов'язків батьків, утім, судова практика свідчить про часті випадки коли батьки ухиляються від сплати аліментів на утримання власної дитини. Безумовно, складно уявити, що державні службовці, особливо ці, які займають посади державної служби категорій «А», як батьки будуть ухилитись від сплати аліментів на утримання дитини. Тим не менш, в теоретичному плані ми повинні розглянути можливість виникнення такої ситуації в практичній площині.

Згідно ст. 25 Закону України «Про державну службу», особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, не зобов'язана подавати в установленому порядку до конкурсної комісії інформацію яка стосується сімейного стану особи, тим більше частина друга цієї статті прямо забороняє вимагати від особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, інформацію, не визначену частиною першою цієї статті. Відповідно в подальшому здійснюється оформлення та оприлюднення результатів конкурсу, переможець конкурсу призначається на посаду державної служби. Рішення про призначення на посаду державної служби приймається суб'єктом призначення після проведення

співбесіди з кандидатом та підписання з ним контракту про проходження державної служби (у разі укладення).

В подальшому служба управління персоналом в день призначення особи на посаду державної служби організовує складення Присяги державного службовця особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

Закон України «Про державну службу» не висуває обмеження щодо призначення на посаду та подальшу службу у разі, наприклад, якщо державний службовець має заборгованість із сплати аліментів. Частиною першою ст. 196 Сімейного кодексу України від 10.01.2002 р. № 2947-III, передбачена цивільна відповідальність у разі виникнення заборгованості з вини особи, яка зобов'язана сплачувати аліменти за рішенням суду або за домовленістю між батьками, одержувач аліментів має право на стягнення неустойки (пені) у розмірі одного відсотка суми несплачених аліментів за кожен день прострочення від дня прострочення сплати аліментів до дня їх повного погашення або до дня ухвалення судом рішення про стягнення пені, але не більше 100 відсотків заборгованості [9].

Отже, виникає запитання, чи має право претендувати на державну службу претендент, у якого існує заборгованість зі сплати аліментів з його вини? Ми вважаємо, що державний службовець повинен недопускати таку поведінку, внаслідок якої, у разі його призначення на посаду державної служби існує така проблема, що може негативно впливати на суспільну довіру до державної служби.

Тут варто звернути увагу на підзаконні нормативно-правові акти, які стосуються етичної поведінки державних службовців. Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158, затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, в пункті 3 якого зазначено, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані у своїй поведінці не допускати впливу сімейних або інших стосунків чи інтересів на його (її) поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх посадових обов'язків [10].

Оскільки виникнення заборгованості зі сплати аліментів може негативно впливати на поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх посадових обов'язків державним службовцем, доцільно в нормативних актах, які регулюють відносини державних службовців прописати вимоги у разі виникнення такої ситуації при прийнятті на державну службу. Такі вимоги повинні бути прописані в Законі України «Про державну службу», Методичних рекомендацій щодо окремих питань визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», та підготовки умов проведення конкурсу, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 15.01.2021 р. № 4-21 [11].

Важливим є питання добору кадрів на зайняття посад державної служби, що відповідно до вимог Закону України «Про державну службу», здійснюється шляхом обов'язкового проведення конкурсу. Проте з травня 2022 року з міркувань безпеки конкурси на зайняття посад державної служби тимчасово припинені. В результаті за три роки воєнних дій добір кандидатів на посади державної служби здійснюється із застосуванням непрозорих прямих призначень, що призводить до ризику втрати можливостей залучення професійних фахівців на посади державної служби, підриває професіоналізм та стабільність державної служби. Цей факт підтверджує також Європейська комісія у Звіті в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року. Через припинення конкурсного відбору оцінити рівень виконання індикатора Стратегії щодо серед-

ньої кількості кандидатів на посади державної служби на сьогодні не вбачається можливим [6].

Також потребує вирішення питання роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби, що діє відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243 [12]. Правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби є багатоаспектною та багатоелементною категорією, яка охоплює блоки елементів: цільовий (характеризується через цілі, завдання та функції Комісії); структурно-організаційний (характеризується через порядок формування Комісії, її організаційну структуру, підпорядкування); компетенційний (характеризується через сукупність повноважень, які реалізуються у визначеній сфері відання). Щодо детермінант структурно-організаційного блоку правового статусу Комісії, то склад Комісії формується з представників публічних органів влади та представників громадськості. При цьому критерії, що висуваються до кандидатів, суттєво різняться [13, с. 51]. Вважаємо, що існує потреба модернізувати її роботу шляхом персоналізації складу членів Комісії до якої увійшли: представник Верховної Ради України, визначений комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби; представник, визначений Президентом України; представник, визначений Кабінетом Міністрів України; керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою), або за його дорученням заступник керівника цього органу; фахівець з питань управління персоналом, визначений Кабінетом Міністрів України; два представники – по одному представнику від закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об'єднань. Тобто, до складу Комісії входять сім членів, проте розміщений на сайті Комісії з питань вищого корпусу державної служби, свідчить, що до його складу входять дві особи жіночої статі [14], «що всупереч регламентованим завданням Стратегії не забезпечено гендерного представлення членів Комісії», а тому необхідно вжити заходів із гендерного представлення членів комісії, а також забезпечити проведення навчання для членів конкурсних комісій щодо оцінювання професійної компетентності кандидатів [6], що потребує внесення відповідних змін щодо персонального складу членів Комісії.

Висновки. Здійснене дослідження діяльності державної служби свідчить, що в Україні здійснюється реформування системи державного управління з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, поряд з позитивними кроками діяльності державної служби, сучасний стан державного управління потребує реформування. Вважаємо, що при проведенні конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «Б», яку проводить конкурсна комісія при проведенні конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «Б», існує потреба залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії, адже частина друга ст. 27 Закону України «Про державну службу» не містить такого обов'язку. Залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії буде свідчити про взаємодію органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, що однією із важливих умов існування правової демократичної держави.

У теоретичному плані розглянуто питання щодо претендента на державну службу, який може мати заборгованість із сплати аліментів. За відсутності законодавчого обмеження щодо призначення на державну службу, пропонується внести зміни до нормативних актів. Звертається увага на діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби із вирішення питань гендерного представлення членів комісії та навчання для членів конкурсних комісій щодо оцінювання професійної компетентності кандидатів, що потребує її реформування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. №889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-p#Text>
4. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник, К., 2006. 685 с.
5. Ткаля О.В. Особливості форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №10. С. 324-327.
6. Оновлення процедури відбору на державну службу. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/01/ali_infobrief_civilservants.pdf
7. Колосюк С.В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління: автореф. дис. ... канд. держ. управ. ління. Київ: УАДУ, 2003. 20 с.
8. Студенников С. Підстави втрати права на державну службу. URL: <https://lawyersunion.org.ua/pidstavvy-vtraty-prava-na-derzhavnu-sluzhbu/>
9. Сімейний кодекс України від 10.01. 2002 р. № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21-22. Ст. 135.
10. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. №158 (в редакції наказу від 28.04. 2021 р. № 72-21). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
11. Методичні рекомендації щодо окремих питань визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», та підготовки умов проведення конкурсу: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 15.01.2021 р. (в редакції наказу від 29.04.2024 р. № 72-24). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004859-21#Text>
12. Комісія з питань вищого корпусу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. №243 (в редпкції постанови № 747 від 21.07.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-p#Text>
13. Панова Н.С. Правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 50-53.
14. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi>