

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАОХОЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF INCENTIVES FOR CIVIL SERVANTS IN UKRAINE

Ялі А.І., студентка І курсу магістратури
факультету права та економічної безпеки

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу деяких проблемних аспектів правового регулювання заохочення державних службовців в Україні. У статті здійснено аналіз положень статті 53 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., яка визначає види заохочень, підстави та суб'єктів їх застосування. Однією з ключових проблем, на яку звертається увага, є відсутність законодавчого визначення поняття «заохочення», що призводить до його неоднозначного тлумачення в науковій літературі та правозастосовній практиці. Проаналізовано різні доктринальні підходи до розуміння заохочення як засобу правового впливу.

Розглянуто проблему використання в законодавстві оціночних критеріїв, таких як «бездоганна та ефективна державна служба» та «особливі заслуги». Відсутність чіткого нормативного роз'яснення змісту цих понять створює ризик надмірного суб'єктивізму при прийнятті рішень про заохочення, а також сприяє корупційним ризикам та зниженню рівня довіри до державних органів. У статті наведено наукові інтерпретації зазначених оціночних критеріїв, що підкреслює необхідність їх офіційного роз'яснення.

У статті звернено увагу на недостатню регламентацію заохочувальної процедури. Відсутність загальних процедурних засад застосування заохочень може призводити до неузгодженості та необґрунтованості відповідних рішень. Крім того, у статті порушено питання щодо відсутності прямого закріплення права державного службовця на заохочення за наявності відповідних підстав та кореспондуючого обов'язку керівника.

На основі проведеного аналізу сформульовано висновки щодо ключових проблем правового регулювання заохочення державних службовців в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення. Серед основних пропозицій: законодавче закріплення визначення поняття «заохочення», розробка чітких критеріїв оцінки для застосування заохочень, регламентація загальних засад заохочувального провадження, а також закріплення права державного службовця на заохочення. Реалізація цих пропозицій сприятиме формуванню ефективного, прозорого та справедливого механізму заохочення, підвищенню професіоналізму державних службовців, а також зміцненню довіри суспільства до державної служби.

Ключові слова: державна служба, заохочення, заходи заохочення.

The article is dedicated to the analysis of some problematic aspects of the legal regulation of incentives for civil servants in Ukraine. The article reviews the provisions of Article 53 of the Law of Ukraine "On Civil Service", which outlines the types of incentives, grounds, and subjects of their application. One of the key issues highlighted is the absence of a legislative definition of the term of "incentive" itself, which leads to its ambiguous interpretation in academic literature and legal practice. Various doctrinal approaches to understanding incentives as a means of legal influence are analyzed.

The article examines the problem of using evaluative criteria in legislation, such as "impeccable and effective civil service" and "special merits". The lack of a clear regulatory clarification of these concepts creates a risk of excessive subjectivity in decision-making regarding incentives, contributes to corruption risks and a decrease in public trust in state bodies. The article presents scientific interpretations of the mentioned evaluative criteria, which emphasizes the need for their official clarification.

Attention is drawn to the insufficient regulation of the incentive procedure. The absence of general procedural principles for the application of incentives can lead to inconsistency and lack of justification in related decisions. Additionally, the article raises the issue of the lack of a clearly defined right of civil servants to receive incentives when appropriate grounds exist, along with the corresponding obligation of the supervisor.

Based on the conducted analysis, conclusions are formulated regarding the key problems of the legal regulation of incentives for civil servants in Ukraine, and ways to solve them are proposed. Among the main proposals are: legislative definition of the concept of "incentive", the development of clear evaluation criteria for the application of incentives, the regulation of general principles of the incentive procedure, as well as the establishing of the civil servant's right to incentives. The implementation of these proposals will contribute to the formation of an effective, transparent, and fair incentive mechanism, increasing the professionalism of civil servants, and strengthening public trust in the civil service.

Key words: civil service, incentives, incentive measures.

Постановка проблеми. Одним із напрямків Стратегії реформування державного управління в Україні на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р., виступає професійна публічна служба та управління персоналом. Цей напрям має на меті продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян. У вказаному акті зазначається, що, хоча Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. відповідає Європейським принципам та спрямований на вирішення основних питань державної служби, проте окремі його положення потребують суттєвого удосконалення [1]. Успішна реалізація зазначеного напряму Стратегії неможлива без належного правового забезпечення дієвої системи заохочення державних службовців. Саме тому питання удосконалення правового регулювання заохочення набуває особливої актуальності в контексті реформування вітчизняного державного управління.

Стан дослідження. Проблемам правового регулювання заохочення державних службовців в Україні присвячені праці таких вітчизняних науковців, як Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломєць, Д.А. Козачук, А.О. Колдашов, О.В. Кузьменко, Н.П. Матюхіна, О.М. Стець, О.Г. Стрельченко, С.А. Федчишин та інші. Втім проблематика, якій приділяли увагу вчені, досі залишається невирішеною, а тому потребує актуалізації та подальшого дослідження з урахуванням нових реалій державної служби.

Метою дослідження є аналіз деяких проблем правового регулювання заохочення державних службовців в Україні та визначення шляхів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Правовим засадам заохочення державних службовців в Україні присвячена ст. 53 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Так, вона закріплює, що за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

1) оголошення подяки; 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом; 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); 5) представлення до відзначення державними нагородами.

Окрім цього, закріплено, що заохочення до державних службовців, які займають посади категорій "Б" і "В", застосовуються керівником державної служби, а щодо державних службовців, які займають посади категорії "А", – суб'єктом призначення. Заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення [2].

Проте, на жаль, передбачені законодавством форми заохочення часто залишаються декларативними через відсутність належних процедур та критеріїв для їх застосування, а також через низку інших проблем, дослідженню та шляхам вирішення яких присвячена ця стаття.

Таким чином, у ЗУ «Про державну службу» визначено види заохочення, підстави та суб'єктів їх застосування. Проте законодавець не закріплює поняття «заохочення», що має наслідком розмаїття та часто суперечності його тлумачення. Доктринальні джерела пропонують низку різних підходів до визначення поняття «заохочення». Так, наприклад, О.О. Барабаш зазначає, що заохочення як засіб правового впливу полягає у стимулюванні певної поведінки особи під дією мотиву, що виникає внаслідок взаємодії потреб та інтересів цієї особи з передбаченими у нормативно-правових приписах конкретними моральними та/або матеріальними благами (із заходами правового заохочення), які вона потенційно може отримати [3, с. 17]. Інший підхід пропонує Д.В. Вороний, який визначає заохочення в державній службі як один із видів правового стимулювання діяльності державного службовця, пов'язаний з публічним визнанням заслуг і виявленням громадських почестей державним службовцям за успішне виконання ними посадових обов'язків і досягнуті результати на державній службі та засіб впливу, який через інтереси та свідомість спрямовує волю людей на здійснення корисних, з погляду суб'єкта управління, діянь [4, с. 165].

Автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу» наголошують, що термін «заохочення державних службовців» означає переважно моральну винагороду за сумлінну працю державних службовців, що проявляється у публічному визнанні бездоганної та ефективної державної служби або особливих заслуг державного службовця (за винятком дострокового присвоєння рангу, в порядку визначеному Законом, що впливає також на оплату праці) [5, с. 397]. О.В. Селецький пропонує визначати «заохочення державного службовця» як офіційно виражену в наказі (розпорядженні) керівника державної служби (суб'єкта призначення) позитивну оцінку результатів праці державного службовця у вигляді застосування встановлених у ЗУ «Про державну службу» заходів стимулювання з метою спонукання держслужбовця до усвідомленого сумлінного виконання своїх службово-трудова обов'язків [6, с. 74].

Відсутність єдиного розуміння цього поняття не лише ускладнює наукову дискусію, але й призводить до неоднозначного застосування відповідних норм на практиці. З огляду на наведене, доцільною та актуальною вважаємо позицію Т.О. Коломєць, яка у своєму дослідженні пропонує здійснити нормативне закріплення визначення заохочення у ЗУ «Про державну службу» або в ст. 53 Закону, яка безпосередньо присвячена заохоченню державних службовців, або в ст. 2 Закону, яка фіксує визначення термінів [7].

Відсутність нормативного визначення також зумовлює численні наукові дискусії стосовно розмежування заохочення, стимулювання та мотивації. Зокрема, на переконання М.О. Дей, мотивація – це система мотивів, яка визначає конкретні форми поведінки людини, а стимулювання – це процес використання конкретних стимулів у діяльності, один зі способів, за допомогою якого може реалізуватися мотивація трудової діяльності [8, с. 17]. Правники також відокремлюють поняття «стимулювання» від «заохочення», які співвідносяться як ціле й часткове.

Власний підхід до розуміння наведених понять пропонує А.О. Колдашов. На думку науковця, мотивація – це рушійна сила, поштовх до кінцевого результату, тобто до працевлаштування, виникнення трудових правовідносин, їх належного перебігу й отримання заробітної плати за виконану роботу, а також просування по службі. Натомість стимулювання – це метод спонукання працівників до більш якісного й ефективного виконання трудових функцій. Тоді як заохочення – це інструмент відзначення сумлінної праці державного службовця, високого результату діяльності та належного виконання посадових обов'язків, що має як превентивний, так і профілактичний вплив на службову дисципліну [9, с. 44].

Існування різних поглядів на співвідношення понять «мотивація», «стимулювання» та «заохочення» свідчить про складність та багатогранність досліджуваної проблематики. На нашу думку, важливо розрізнити ці поняття, оскільки кожне з них відіграє свою особливу роль у формуванні ефективної системи управління персоналом державної служби. Заохочення у цьому контексті, виступає як один із ключових інструментів стимулювання, спрямований на визнання та відзначення вже досягнутих результатів.

Ще однією проблемою правового регулювання заохочення державних службовців нині є використання в Законі України «Про державну службу» оціночних критеріїв для визначення підстав для застосування заохочень, такі як «бездоганна та ефективна державна служба», «особливі заслуги». Через відсутність подальшого роз'яснення змісту цих критеріїв суб'єкти застосування заохочення тлумачать їх на власний розсуд, що створює ризик порушення принципів прозорості, доброчесності та правової визначеності. Надмірний суб'єктивізм під час визначення наявності чи відсутності підстав для застосування заохочення має наслідком низький рівень довіри до державних органів та виникнення корупційних ризиків.

Досліджуючи проблематику заохочення державних службовців, науковці пропонували безліч авторських тлумачень цих критеріїв. Так, наприклад, автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу» пов'язують поняття «бездоганна і ефективна державна служба» з: 1) дотриманням у службовій діяльності вимог Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку; 2) виконанням обов'язків державного службовця щодо додержання службової дисципліни; 3) особистим позитивним внеском державного службовця в результати роботи державного органу, пов'язаним з показниками результативності, ефективності та якості його службової діяльності і проявленою професійною компетентністю [5, с. 397].

Л.Р. Біла-Тіунова тлумачить поняття «бездоганна державна служба» як діяльність, до якої немає зауважень з боку як безпосереднього керівника, так і керівника державної служби. Поняття «ефективна державна служба», на думку науковиці, безпосередньо впливає із принципу ефективності державної служби й означає результативне та раціональне (найоптимальніше) виконання державним службовцем посадових обов'язків. Щодо поняття «особливі заслуги» вчена зазначає, що його зміст тлумачиться через такі оціночні критерії, як: визначні трудові досягнення; видатні заслуги, особисті мужність і героїзм, передбачені Законом України «Про державні нагороди України» [10, с. 383].

Д.А. Козачук визначає «особливі заслуги» як діяльність або окремі вчинки (вчинки), які гідні загального визнання, високої оцінки, створюють взірць для наслідування і відрізняються вищим за звичайне виконанням своїх обов'язків [11, с. 15].

Таким чином, правова невизначеність, що виникає через відсутність чітких критеріїв та використання оціночних понять, створює ризики зловживань, корупції, надмірного суб'єктивізму під час вирішення питань застосування заохочення до державних службовців. Також це підриває особисту мотивацію державних службовців, оскільки вони не мають чіткого розуміння того, які саме досягнення будуть відзначені. Для мінімізації наведених ризиків вбачається доцільним надання офіційного

роз'яснення щодо змісту понять «бездоганна та ефективна державна служба» й «особливі заслуги».

Окрім використання оціночних понять, застосування заходів заохочення ускладнюється ще й іншим недоліком чинного законодавчого регулювання, на який звертає увагу А.О. Колдашов. Науковець справедливо зауважує, що у ЗУ «Про державну службу» не регламентовано заохочувальне провадження. Законодавець закріплює в ньому тільки вказівку на суб'єкта застосування заохочення та положення про те, що заохочення не застосовується до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення [9, с. 54].

Безсумнівно, процедура застосування заохочення може відрізнитись у різних державних органах, з огляду на специфіку їх діяльності, особливості структури тощо. Неможливо та неефективно закріплювати на рівні закону спільну для всіх детальну процедуру, проте доцільно вбачається регламентація загальних засад застосування заохочення. Таку регламентацію слід провадити беручи до уваги напрацювання вчених у відповідній галузі. Наприклад, авторів монографії «Заохочувальні адміністративні процедури», які вказують, що процедурний аспект заохочення висвітлює: а) повноваження органів щодо застосування заохочувального впливу; б) порядок представлення до заохочень; в) порядок розгляду заохочувальної справи компетентним органом [12, с. 17].

Включення відповідних положень для регулювання зазначених складових заохочувального провадження сприятиме формуванню чіткої, прозорої та передбачуваної процедури заохочення державних службовців. Встановлення єдиних підходів до оформлення відповідних ініціатив, розгляду пропозицій щодо заохочення, а також фіксації результатів ухвалення рішень сприятиме дотриманню принципів справедливості, неупередженості та рівності державних службовців перед законом. Враховуючи наведене, постає потреба у вдосконаленні чинного законодавства шляхом запровадження єдиних процедурних стандартів застосування заохочень, які б базувалися на науково обґрунтованих положеннях та відповідали сучасним потребам функціонування державної служби в Україні.

Інша проблема, яка виникає в даному контексті, стосується права державного службовця на заохочення. А.О. Іванов звертає увагу, що на сьогодні склалась ситуація, коли застосування заохочення повною мірою залежить від волі керівника, а самовіддана, сумлінна й високоєфективна праця ще не є запорукою того, що до державного службовця буде застосоване заохочення [13, с. 141]. У законодавстві про державну службу прямо не закріплено право державного службовця на заохочення, як і кореспондуючий цьому праву обов'язок керівника його застосувати до службовця, чия професійна діяльність відповідає крите-

ріям застосування заохочення. Науковець стверджує, що гарантованість застосування заохочення за особливі трудові здобутки і досягнення є важливою умовою належного стимулювання праці державних службовців та однією з засадничих ідей реформування і розвитку даного механізму [13, с. 140]. Ми погоджуємось з наведеною думкою та вважаємо, що закріплення на законодавчому рівні права державного службовця на заохочення за наявності визначених підстав є важливим елементом формування справедливої та ефективної системи заохочення. Це сприятиме підвищенню відповідальності керівників, а також формуванню у державних службовців розуміння того, що їхні досягнення будуть належним чином відзначені.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу сформулювати низку висновків щодо актуальних проблем правового регулювання заохочення державних службовців в Україні.

1. Відсутність нормативного визначення поняття «заохочення» у Законі України «Про державну службу» призводить до різночитань у його розумінні. Це ускладнює формування єдиного підходу до застосування заходів заохочення та може нівелювати їх стимулюючий ефект. У зв'язку з цим, існує потреба у законодавчому закріпленні чіткого визначення заохочення державних службовців, що сприятиме уніфікації правозастосовної практики.

2. Використання оціночних понять «бездоганна та ефективна державна служба» та «особливі заслуги» без їхньої конкретизації створює значний простір для суб'єктивного тлумачення. Це підвищує ризик зловживань, корупційних проявів та підриває довіру до процесу заохочення. Для забезпечення прозорості та правової визначеності необхідно розробити роз'яснення щодо змісту цих понять, а також критеріїв оцінки, які б враховували конкретні показники діяльності державного службовця.

3. Недостатня регламентація заохочувального провадження на рівні Закону України «Про державну службу» є суттєвим недоліком. Відсутність єдиних процедурних стандартів щодо ініціювання, розгляду та прийняття рішень про заохочення може призводити до хаотичності та необґрунтованості застосування відповідних заходів. Вбачається доцільним розроблення та законодавче закріплення загальних засад заохочувального провадження, що забезпечить його прозорість, справедливість та передбачуваність.

4. Відсутність прямого закріплення права державного службовця на заохочення, створює ситуацію, коли застосування заохочення значною мірою залежить від розсуду керівника. Це знижує потенціал заохочень та не сприяє формуванню відчуття справедливості серед державних службовців. Закріплення права державного службовця на заохочення за наявності відповідних підстав та кореспондуючого обов'язку керівника є важливим кроком у підвищенні ефективності механізму заохочення.

ЛІТЕРАТУРА

- Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р : станом на 23 груд. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-r#Text> (дата звернення: 21.04.2025).
- Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 1 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 21.04.2025).
- Барабаш О. О. Принципи застосування заохочення як засобу правового впливу: загальна характеристика. *Форум права*. № 3. 2012. С. 17–22.
- Воротний Д. В. Заходи адміністративного заохочення в державній службі: поняття, види. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 3. С. 160–165.
- Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол. : К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерещ. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
- Селецький О. В. Теоретико-правовий аналіз заходів заохочення державних службовців. *Правові горизонти*. 2020. № 21. С. 71–75.
- Коломоєць Т. О. Особливості регламентації заохочення державних службовців у чинному Законі України «Про державну службу». *Право України*. 2016. Вип. 9. С. 52–62.
- Дей М. О. Правове регулювання засобів стимулювання праці в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2005. 204 с.
- Колдашов А. О. Заохочення державних службовців в системі трудо-правових методів забезпечення службової дисципліни : дис. ... д-ра філософії в галузі права. Харків, 2023. 181 с.
- Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина : навчальний посібник. Одеса, 2020. 511 с.
- Козачук Д. А. Заохочувальні адміністративні процедури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 18 с.
- Заохочувальні адміністративні процедури : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Д. А. Козачук. Одеса : Фенікс. 2011. 166 с.
- Іванов А. О. Актуальні питання стимулювання праці державних службовців. *Право і безпека*. 2021. Т. 82, № 3. С. 136–143. URL: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.3.15>.