

# Новий закон «Про державну службу»: п'ять запитань із приводу створення дієздатної держави



Брошуру присвячено популяризації нової редакції закону «Про державну службу».

Це видання підготовлено в межах виконання проекту «Підтримка реформи державної служби в Україні», який впроваджує Програма розвитку ООН в Україні. Думки, висновки і рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають погляди ПРООН.

Брошуру призначено для депутатів Верховної Ради України, політиків, які приймають рішення щодо подальших кроків реформи державної служби, зацікавленої громадськості тощо.

Загальна редакція: Тимофій Мотренко та Інна Ведернікова.

Автори брошури: Роман Кобець, Іван Пресняков, Наталія Старостенко, Віктор Тимошук.

Національний директор проекту: Тетяна Ковтун.

Дизайн: Дмитро Чуприна.

*Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) є глобальною мережею Організації Об'єднаних Націй у галузі розвитку, яка виступає за позитивні зміни та надає країнам доступ до джерел знань, досвіду та ресурсів задля допомоги людям у всьому світі будувати краще життя. В Україні з 1993 року ми сприяємо розробити українські рішення для досягнення українських цілей розвитку.*

*Проект ПРООН «Підтримка реформи державної служби» спрямовано на підтримку програми українського уряду з реформування державної служби для досягнення прозорішого та ефективнішого державного управління, функціонування на базі орієнтованих на ЄС принципів, як це визначено Програмою розвитку державної служби, прийнятою в червні 2004 року.*

*Цілі проекту включають участь в ухваленні законодавства та адміністративних положень, які стануть основою для реформи державної служби, інституціоналізація Головного управління державної служби щодо розробки та надання відповідних навчальних програм державним службовцям на шляху до більш професійної, сучасної та ефективної державної служби.*

### **Проект ПРООН «Підтримка реформи державної служби»**

Кловський узвіз, 1, Київ, 01021, Україна

Тел./факс: +380 44 278-77-37



## Новий закон «Про державну службу»: п'ять запитань із приводу створення дієздатної держави

*«Букву цього закону варто внести до алфавіту»*

Щоб знайти своє місце у мінливому сучасному світі, відстояти право на повагу сусідів, переконати світову спільноту в тому, що голос України гідний бути почутим, Українській державі треба буде пройти непростий шлях – до самої себе. Потрібно усвідомити: у той час, як лінія кордону та буква декларації визначають державну незалежність за формою, компетентні й патріотичні дії її влади – силу цієї незалежності за суттю. У цьому – основний урок повноліття України. І що чіткіше та глибше вона його засвоїть, то більше здобуде шансів на самоповагу, а отже, і на міжнародний авторитет.

Сучасна демократична держава неможлива без ефективного функціонування органів виконавчої влади. Від безперервної та злагодженої роботи людей, які виконують завдання та функції держави, залежить не лише якість підготовки та реалізації управлінських рішень чи наданих адміністративних послуг, а й ставлення до самої України її громадян, іноземних інвесторів, міжнародних організацій. Без створення ефективної системи організації та діяльності державної служби неможливо досягти підвищення рівня суспільної довіри до держави, а також запустити «урядову машину», здатну забезпечити розвиток нашої країни, адекватний викликам і шансам сучасної доби.

Пропоновану нову редакцію закону «Про державну службу» можна вважати одним з інструментів, здатних «перезапустити» українську урядову машину. Уже бодай тому, що цей закон проводить і фіксує чітку межу між політичною діяльністю та професійною державною службою, між політиком, який часто живе від виборів до виборів, і державним службовцем, покликаним забезпечувати стабільність, спадкоємність і ефективність роботи державної машини. Історія написання цього документа в якомусь сенсі відображає зазначені вище процеси.

Так, його першу й нині чинну редакцію прийнято ще 1993 року. На той момент вона відповідала потребам незалежної, але тоді ще пострадянської України, яка щойно робила свої перші кроки. Однак уже наприкінці 90-х попри неготовність політиків змінити правила гри в надрах державної служби з'явилися перші проекти реформи, а урядові та президентські офіційні видання опублікували цілу низку державних актів, які наполягали на необхідності глибокого перетворення державної служби. Треба сказати, що публічне прагнення змінити правила гри для чиновників наростало з року в рік і було зазначено в програмах Кабінетів Міністрів (2005–2010 рр.), а також великих політичних партій. Пункт про реформу української державної служби заносили у щорічні плани дій Україна – ЄС. Велику увагу цьому питанню приділяли і численні міжнародні організації.

2005 року з'явився проект нового закону «Про державну службу», що відображає нову реальність і пропонує політикуму й держслужбовцям якісно інший набір стандартів. Через його новаторський характер цьому законопроекту довелося пройти досить довгий і непростий шлях обговорення та дискусій. За цей час положення законопроекту, в більш-менш зваженій версії, узгодили три склади Кабінету Міністрів, близько 90 центральних і місцевих органів виконавчої влади, 12 тисяч громадян стали учасниками публічних консультацій. Розробники законопроекту (фахівці Головного управління державної служби України та діючого при ньому Центру сприяння інституційному розвитку державної служби, а з 2008 року – Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу) опрацювали більш як 3,5 тисячі пропозицій і зауважень. Текст цього документа, підтриманий урядом України, здобув позитивну оцінку Ради Європи, Антикорупційної мережі перехідних економік Організації економічного співробітництва й розвитку, Міжнародної організації праці, а також Світового банку.

Очевидно, проект нового закону «Про державну службу» має статус певного тестового документа. Насправді в разі його ухвалення можна буде стверджувати про якісно новий етап української історії, пов'язаний з усвідомленням політиками своєї ключової ролі та персональної відповідальності в процесі створення дієздатної Української держави. Однак для того, щоб погодитися або не погодитися з таким сміливим твердженням авторів законопроекту, пропонуємо разом з ними знайти відповіді на ключові запитання, які нині стоять перед державною службою.



## Запитання перше: як відокремити державну службу від політики?

*«Політик думає про наступні вибори,  
державний діяч – про наступне покоління»*

Основною метою нового закону стало прагнення чітко розмежувати політику та державну службу, політиків і держслужбовців, політичну доцільність і суспільний інтерес. Відсутність чіткої межі між державною службою та політикою, участь чиновників у процесах, де мали б діяти тільки політичні гравці, призначення на посади згідно з політичними міркуваннями – на жаль, ще поширена практика у системі державної служби України. Наслідком такої практики стало зниження професіоналізму державних службовців, руйнування системи спадкоємності у владі, а також стабільності державного апарату. На думку авторів, реалізація положень нового закону покладе край такій ситуації, створить нову систему взаємин політиків і чиновників, а також дасть поштовх суспільним мотиваціям і стимулам. Отже, нова редакція закону «Про державну службу» пропонує:

### чітко окреслити межі інституту державної служби

Досягти цього можна через розподіл державних і політичних посад. Так, за законом до політичних належать посади: Президента України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України, міністрів і заступників міністрів. Оскільки роль і функції людей, які займають політичні позиції, принципово відрізняються від ролі державних службовців, закон пропонує регулювати їхній статус окремими законодавчими актами і не поширює свою дію на політичну сферу.

**Політика** (гр. Πολιτική – «мистецтво управління державою»). Насправді історія знає десятки визначень політики. Однак у контексті порушеної нами проблеми логічно згадати ще одне відоме тлумачення політичного процесу – «участь у справах держави, спрямування держави, визначення форм, завдань, змісту діяльності держави» (В.І. Ленін. Повн. збір. тв., т. 33).

Важливо, що сама державна політика має яскраво виражений тимчасовий характер, тобто може змінюватися залежно від поглядів і програм партій і лідерів, що прийшли до влади. Цього за жодних умов не може собі дозволити державний апарат, заснований на принципах спадкоємності та стабільності. Зауважимо, що тільки за дотримання цих принципів він здатний забезпечити для нової влади реалізацію тих чи інших політичних завдань. Звідси – цілком різні функції політика й державного службовця. Це, до речі, давно враховано в законодавстві розвинених європейських демократій.



Так, головна функція **політика** – формувати «державну політику» у відповідній сфері, визначаючи напрям діяльності уряду (міністерства) відповідно до політичної програми, за яку проголосували виборці. Основна ж функція **державного службовця** – з одного боку, організаційно й методично забезпечити реалізацію політичної стратегії політиків, що прийшли до влади, з іншого – стояти на сторожі суспільного інтересу, акцентуючи увагу на чіткому дотриманні законодавства.

Якщо право формувати напрям розвитку держави **політики** здобувають як переможці у політичній боротьбі зі своїми політичними опонентами в результаті виборів, то **державні службовці** отримують право на захист суспільного інтересу внаслідок вступу на службу державі в результаті жорсткого професійного відбору.

Навіть більше, якщо **політик** самостійно формує свою позицію, представляючи інтереси та настрої виборців, а не виконує завдання, які йому ставить керівництво, **держслужбовець** відстоює державну, а не свою особисту позицію. Таким чином, він зобов'язаний об'єктивно й неупереджено виконувати завдання та доручення осіб, яким він підлеглий, незалежно від їхньої партійної належності і, що не менш важливо, своїх власних політичних поглядів. Чиновникові, за визначенням, неприпустимо керуватися будь-якими політичними симпатіями, демонструвати їх і тим більше надавати переваги цій політичній силі під час виконання службових обов'язків.

Важливо, що на **політика** поширюється формат «політичної відповідальності». Під цим мається на увазі відмова виборців голосувати за нього на наступних виборах, блокування колегами-законодавцями його ініціатив у парламенті, а також можливість звільнення без особливих пояснень із цілою низкою обмежень судового оскарження такого звільнення. А відповідальність **державного службовця** має чіткі законодавчі рамки, які, з одного боку, системою заборон і заохочень мотивують його до професійного й порядного виконання своїх обов'язків, з іншого – захищають від політичного впливу (як, наприклад, після виборчих звільнень, безпідставного пониження на посаді й будь-якого іншого політичного тиску).

## закріпити лояльність і політичну нейтральність державних службовців

Так, формулюючи основні принципи державної служби, автори законопроекту серед інших прямо вказують на «політичну нейтральність і лояльність – відмову державного службовця від демонстрації власних політичних поглядів і свого став-

лення до політичних сил, партій, блоків, недопущення їхнього впливу на виконання службових обов'язків, підпорядкування діяльності державного службовця завданням держави та її законно сформованих органів влади». А це повністю відповідає європейській практиці.

Навіть більше, визначаючи правовий статус державних службовців, закон висуває цілком конкретні вимоги щодо лояльності та політичної нейтральності чиновника, які збігаються з вимогами, до яких давно звик той же європейський бюрократ:

«1. Державний службовець у межах своїх повноважень повинен об'єктивно й неупереджено виконувати накази (розпорядження) й доручення осіб, яким він підпорядкований, незалежно від партійної належності цих осіб і особистих переконань державного службовця.

2. Державний службовець не має права брати участь в утворенні політичних партій, блоків, бути їхнім членом, організувати та брати участь у страйках.

3. Державному службовцю забороняється брати участь у передвиборній агітації, крім випадків його реєстрації як кандидата на виборну посаду.

4. У разі участі у виборах до органу державної влади чи місцевого самоврядування як кандидата державний службовець має поінформувати про це керуючого персоналом органу, у якому він працює, а в разі його відсутності – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби впродовж десяти календарних днів з моменту реєстрації його як кандидата та подати заяву щодо звільнення його від виконання посадових обов'язків і надання відпустки без збереження заробітної плати на період виборчого процесу».

## **впровадити інститут держсекретарів**

Одна з головних новацій законопроекту – впровадження посади державного секретаря міністерства – найвищої посади в державній службі. Основна функція держсекретаря – стати посередником між політично призначеним міністром і державними службовцями-професіоналами. Саме державні секретарі відповідатимуть за належну роботу державних службовців. Головна мета діяльності державного секретаря – надання професійних послуг політикові-міністру на основі спадкоємності та збереження інституційної пам'яті в роботі міністерства.

Наприклад, на рівні міністерства державний секретар як «вищий» державний службовець повинен організувати виконання рішень міністра, забезпечити точну реалізацію законодавства, керувати апаратом міністерства, виконувати функції з управління персоналом, зокрема призначати на посади та звільняти з посад державних службовців міністерства.

Впровадження інституту «державних секретарів» ураховує досвід такого починання в Україні в період 2001–2003 рр. Тоді фактично відбулося не розмежування, а зосередження політичних і адміністративних функцій, але не в руках міністрів (як у цей час), а в руках державних секретарів. У результаті державні секретарі мали невластиві їм політичні функції: виконували обов'язки міністра в разі його тимчасової відсутності, представляли міністерство у Верховній Раді, брали участь у засіданнях Кабінету Міністрів і урядових комітетів замість міністрів. Таким чином, було порушено баланс повноважень між міністрами й державними секретарями в інтересах останніх. Оскільки ж державних секретарів у той період призначав Президент України, міністри практично були позбавлені важелів впливу на своїх державних секретарів – між ними постійно виникали конфлікти.

Однак розмежування політичних і адміністративних посад існує в системі органів виконавчої влади всіх без винятку країн – членів Європейського Союзу. Наприклад, у Великій Британії та Ірландії вищими адміністративними одиницями в міністерствах і уряді є постійні секретарі. У Франції – генеральні секретарі. У Нідерландах, Естонії, Латвії, Литві, Угорщині, Швеції – державні секретарі. У Польщі – генеральні директори. І незалежно від того, хто формально призначає на ці посади, усіх їх набирають відповідно до законодавства про державну службу через відкритий конкурс, який звичайно проводить спеціальна урядова комісія, державний секретар уряду або центральний орган виконавчої влади з питань державної служби. І всі вони не можуть бути звільнені з посад внаслідок зміни персонального складу уряду.

Політичну ж підтримку міністрові надає його заступник, якого в різних країнах також називають по-різному: «молодий міністр» (Велика Британія), «парламентський державний секретар» (ФРН), «міністр-делегат» (Франція) та ін.

## налагодити чітку вертикаль управління державною службою

Треба визнати, що в умовах певної заполітизованості державної служби серйозною проблемою стала відсутність чіткої вертикалі управління персоналом держслужби. Нині вона зведена до суто технічної функції обліку кадрів, а ще точніше – до документування відносин у процесі проходження державної служби. Проте якісна державна політика в цій сфері передусім повинна включати роботу з посилення мотивації службовців, оцінювання результатів їхньої роботи й визначення потреби у підвищенні кваліфікації.

У зв'язку із цим автори закону пропонують наділити вищий виконавчий орган державної служби – Головне управління держслужби України – цілою низкою відповідних додаткових функцій. Зокрема участь Голождержслужби у проведенні конкурсів на заміщення вищих державних посад, здійсненні дисциплінарних розслідувань щодо цих службовців, а також узгодженні їх переведення на іншу посаду та звільнення з посади державної служби.





Якщо опускатися по вертикалі, то, згідно із законом, управління державною службою в секретаріаті уряду й у міністерствах пропонується покласти на вже згаданих державних секретарів, а в інших державних органах – на їхніх керівників або керуючих персоналом. Увага! Саме *керуючий персоналом*, а не новопризначений член певної політичної команди, згідно із законом, має право: призначати на посади та звільняти з посад; присвоювати ранг; забезпечувати постійне підвищення кваліфікації; заохочувати й притягати до дисциплінарної відповідальності.

Однією з управлінських новацій закону «Про державну службу» можна вважати й відмову від неефективної практики ведення «кадрового резерву». Багаторічний досвід існування цього інституту підтверджує наявність невиправданих преференцій для «кандидатів» з резерву або повну формальність його ведення. А це порушує конституційне право рівного доступу громадян України до державної служби.

### **вивести патронатні служби (політичні кабінети) політиків за рамки державної служби**

Прихід нових політичних команд до влади за традицією супроводжується вступом на державні посади безпосереднього оточення політиків (помічників, радників, прес-секретарів), яке формує їх патронатні служби. Природно, що таких людей обирають за принципом особистої відданості, а їхня основна робота зводиться до допомоги своїм «патронам» у виконанні політичних завдань. Проте патронатні служби політиків інколи отримують до своїх рук важелі впливу на весь адміністративний апарат того чи іншого державного органу, що не є виправданим.

Закон дає чіткі вказівки з цього приводу. З одного боку, закріплює за політиком права на таку службу, з іншого – забороняє працівникам патронатних служб Прем'єр-міністра, окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади давати будь-які доручення державним службовцям і працівникам органів виконавчої влади. Закон також позбавляє помічників і статусу державного службовця, і можливості продовжити роботу в державному органі після звільнення «патрона».

Загалом перелічені новації щодо деполітизації державної служби в змозі забезпечити стабільність роботи державного апарату, його професіоналізм і нейтральність. Ці нововведення здатні перебороти розповсюджену зараз практику новопризначених урядових чиновників «починати все з чистого аркуша», що порушує принцип тяглості в забезпеченні діяльності державного апарату. Втілений у законопроекті підхід робить державну політику сучасної України передбачуванішою і для її громадян, і для міжнародних партнерів, і для представників бізнесу.



## Запитання друге: як зробити чиновника підзвітним закону?

*«Ніщо так не окрилює чиновника, як розмах заборон»*

Політизація державної служби в Україні дає можливість призначати держслужбовців на високі посади в обхід конкурсу і без врахування рівня їхньої кваліфікації. На відміну від європейської практики стосунки всередині української державної служби регулює трудове законодавство, яке надає чиновникам найширший спектр можливостей перечекати час на посаді державної служби. Зараз ні для кого не секрет, що службовець, який непрофесійно чи несумлінно виконує свої обов'язки, може вийти на «лікарняний» і тим убезпечитися від звільнення. Звільнити його в такому статусі практично неможливо, втім, так само, як і перевести на інше місце роботи.

По суті, такі крайнощі перетворили на фікцію кадрову роботу на держслужбі, допустивши не тільки приплив не завжди кваліфікованих осіб у лави держслужбовців, а й неможливість пізніше їх позбутися. Водночас у безвихідне становище поставлено професіоналів, які виявилися заручниками амбіцій незавбачливих керівників на всіх рівнях української влади.

Уся річ у тому, що нині трудове регулювання статусу державних службовців спрямовано на захист їхніх прав як працівників звичайних підприємств і організацій. Сучасне трудове законодавство абсолютно не враховує, що в державного чиновника незвичайний працедавець – держава, мета якої – захист суспільного інтересу, а не отримання доходу. Та й сама природа відносин чиновник – держава інша, аніж у звичайних трудових відносинах.

А отже, щоб забезпечити задоволення суспільного інтересу, держава повинна бути категоричною. У цьому контексті державна служба близька радше до служби в армії, аніж до роботи приватного сектору. На думку авторів закону, держава повинна в односторонньому порядку через публічне (адміністративне) законодавство чітко визначити умови набору, проходження, матеріального забезпечення та персональної відповідальності чиновників, на яких покладено виконання завдань і функцій держави. Права та обов'язки чиновника у цьому разі не можуть бути предметом переговорів з працедавцем, оскільки вони окреслені законом. Тому закон пропонує:

### **чітко визначити систему прямих заборон для державних службовців**

Зазначені нижче заборони повинні забезпечити державу інструментами гарантування політичної нейтральності, лояльності та професійності в роботі органів виконавчої влади. Так, у разі ухвалення законопроекту державні службовці:

- не матимуть права бути членами політичних партій (у майбутньому, зі зміцненням демократичних традицій і правової культури, така заборона може бути чинною лише для вищих державних службовців – саме такий еволюційний шлях упродовж останніх ста років пройшли практично всі демократичні країни світу);
- не зможуть провадити підприємницьку діяльність;
- не зможуть працювати за сумісництвом (дозволяється лише викладацька, наукова та творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практика із спорту, що здійснюється у позаробочий час);
- не матимуть права на страйк.

### запровадити додаткові обмеження для чиновника

Ідеться про особливі обмеження стосовно державних службовців, спрямовані на забезпечення безперервності функціонування державної машини. До таких обмежень за законом належать:

- триваліший термін звільнення з посади за власним бажанням (20 календарних днів після подачі заяви). Це пояснюється необхідністю безперервної діяльності державної машини, а також важливістю завершення чиновником усієї своєї роботи, аж до проведення конкурсу на зайняття посади, що вивільняється, і нового призначення;
- переведення державного службовця на іншу посаду (зокрема в іншу місцевість) без його згоди, але з чітким обґрунтуванням. Тому що функції держави повинні здійснюватися на всій території України, включаючи й віддалені (депресивні) райони;
- відкликання з відпустки (зокрема державних службовців вищої та середньої ланки);
- направлення в довгострокове відрядження;
- можливість звільнення держслужбовця із займаної посади в разі тривалої непрацездатності (підставою для цього, згідно із проектом закону, може бути відсутність на службі впродовж більш як 60 календарних днів поспіль у результаті тимчасової непрацездатності або більш як 100 календарних днів упродовж року).

### залишити за межами державної служби працівників допоміжної ланки

Тих службовців, у яких відсутні особливі публічні (владні) повноваження та чия робота полягає в обслуговуванні поточної діяльності органів державної влади як організацій (секретарі, бухгалтери, системні адміністратори, аудитори та ін.), закон пропонує вивести за межі держслужби. Правовий статус цих працівників, на думку авторів закону, повинен регулюватися трудовим законодавством, а не законом «Про державну службу».

*У країнах Західної Європи процедура звільнення чиновників – справа не швидка. Так, у Франції для того, щоб звільнити чиновника з посади за власним бажанням, компетентному органу дається на роздуми чотири місяці. У ФРН таке звільнення може бути відстрочено на термін до трьох місяців. У Чехії для розгляду заяви про звільнення на вимогу державного службовця дається 60 днів. У Болгарії, Греції та Естонії така заява повинна бути подана за місяць до звільнення.*

*До того ж у Чехії державний службовець може бути переведений в іншу установу без його згоди. Щоправда, не більш як на 180 календарних днів упродовж року. У Польщі генеральний директор установи може перевести службовця на іншу посаду в цій самій установі, а начальник Цивільної служби може перевести службовця в іншу установу в іншій місцевості на цілих два роки.*

*Що стосується проблеми зловживання правами й затягування часу «на лікарняному», то вона актуальна передусім у пострадянських країнах. Наприклад, у Литві службовець може бути звільнений з посади, якщо він відсутній на роботі через тимчасову непрацездатність більш як 120 календарних днів поспіль або більш як 140 днів упродовж останніх 12 місяців. У Латвії звільнення допускається в разі відсутності чиновника на службі впродовж чотирьох місяців поспіль, а в Естонії – також у разі відсутності на службі більш як п'ять місяців упродовж року. Таку непрацездатність у цьому разі кваліфікують «тривалою», а не «тимчасовою».*



## Запитання третє: як стимулювати компетентність і професіоналізм чиновника?

*«Значущість на обличчі чиновника обернено пропорційна незначності питання, що вирішується»*

Дефіцит компетентності та професіоналізму – одна з ключових проблем державної служби в Україні. В її основі – законодавство, яке залишає державних службовців сам на сам із суб'єктивізмом керівників, не даючи жодних гарантій захисту від таких зловживань. Промовистий приклад – практика звільнення держслужбовців від своїх обов'язків через безпідставну реорганізацію органу влади або формування «нової команди». Система оцінювання діяльності державних службовців та їх регулярна атестація, а також наявні дисциплінарні санкції давно знецінилися й фактично імітують оцінювання. Практика підвищення кваліфікації на тлі зазначених проблем і формування команд «під себе» видається безцільною витратою коштів держбюджету. У зв'язку із цим закон говорить про необхідність:

### детально відрегулювати конкурсний відбір на державну службу

Забезпечення належного рівня професійності – компетентного, об'єктивного й неупередженого виконання службовцями своєї роботи передбачає відмову від практики набору та звільнення з посад за ознакою політичної належності. Однак ще важливішим, на думку розробників закону, є відбір на державну службу осіб з необхідним рівнем освіти, навичок і досвіду. Саме цьому повинен слугувати вдосконалений інститут конкурсного відбору кандидатів на посади в органах виконавчої влади.

Хоча чинний закон передбачає проведення конкурсного відбору, практика його реалізації показує, що наразі ця процедура формальна. Вона також часто підмінюється практикою призначення на вакантні посади в порядку просування по службі або іншими численними винятками з конкурсної процедури, узаконеними постановами Кабінету Міністрів.

Проект закону України «Про державну службу» приділяє велику увагу конкурсній процедурі зайняття посад в органах виконавчої влади. Їй присвячено розділ із семи статей, у яких детально регламентується: порядок розміщення оголошення про конкурс; перелік документів, які подає кандидат; механізм проведення обов'язкової спеціальної перевірки; вимоги щодо формування конкурсної комісії; порядок проведення конкурсної оцінювання; вимоги з оформлення та оголошення результатів конкурсу. Найбільш важливим є запровадження конкурсної процедури на найвищі посади державної служби.



## **забезпечити захист державних службовців від свавільного звільнення**

Закон визначає вичерпний перелік підстав для звільнення з державної служби. А саме:

- 1) втрата статусу державного службовця;
- 2) власне бажання державного службовця;
- 3) ініціатива суб'єкта призначення;
- 4) відставка держслужбовця (для посад державної служби першої та другої категорій);
- 5) обставини, які склалися незалежно від волі сторін.

Ще одне нововведення, яке може допомогти створенню стабільних і привабливих умов проходження державної служби, – обов'язковий пошук державою можливостей залишити особу на державній службі навіть за умови ліквідації або реорганізації органу влади. Законопроект передбачає звільнення лише в тому разі, якщо службовця не можна перевести на іншу посаду відповідно до його кваліфікації або він відмовляється від такого переведення.

Насправді впровадження цих норм дасть змогу вирішити проблему забезпечення належного рівня професіоналізму в роботі чиновників. А цього неможливо досягти без створення стабільних, чітких і гарантованих умов проходження державної служби.

## **впровадити персональне оцінювання результатів діяльності службовців та індивідуальний підхід до професійного навчання**

Запорукою професіоналізму й сумлінного виконання чиновником своїх обов'язків може стати тільки об'єктивна оцінка його роботи. Треба визнати, що нинішня форма щорічної оцінки не виконує цієї функції, оскільки не пов'язана ані з плануванням діяльності держслужбовця, ані з його винагородою, ані з підвищенням кваліфікації.

Новий законопроект «Про державну службу» говорить про оцінювання результатів службової діяльності на основі індивідуального щорічного плану діяльності службовця відповідно до визначених у ньому показників. Важливо, що такому оцінюванню підлягатиме робота державних службовців усіх рангів. Преміювання держслужбовця буде здійснюватися один раз на рік за результатами оцінки його діяльності.

Професійне навчання державних службовців у законопроекті розглядається як обов'язковий складник проходження державної служби. І головне тут – індивідуальний підхід і безперервність навчання. Видами професійного навчання державних службовців визначено підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації держслужбовців. Показово, що процес навчання плануватиме сам службовець разом зі своїм безпосереднім керівником на підставі оцінки діяльності чиновника.

Закон визначає також і форми підвищення кваліфікації державних службовців. Серед яких – спеціальні курси, практичні семінари, тренінги та інші заходи, спрямо-

вані на підвищення професійного рівня. Не залишені осторонь також стажування та самоосвіта. Цікаво, що керуючого персоналом планується наділити повноваженнями щодо закупівлі послуг необхідних для забезпечення підвищення кваліфікації держслужбовців у установ та організацій, незалежно від форми власності та навіть у фізичних осіб. Це забезпечить вищу якість і змістовність цих послуг.

Запропонована в законопроекті увага до професійного навчання, збільшення кількості тренінгів і включення їх результатів до оцінки діяльності державного службовця наближують Україну до найкращих світових практик.

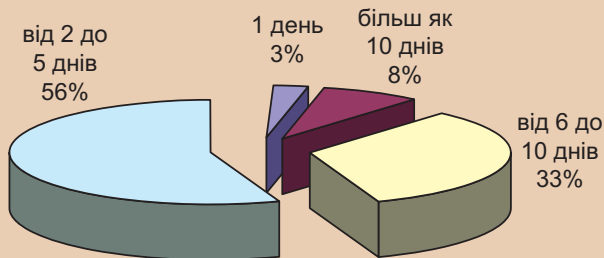
## Професійне навчання в розвинених країнах

Активне професійне навчання службовців є поширеною у світі практикою. Опитування «Стратегічний кадровий менеджмент», здійснене Організацією з економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), виявило, що з 30 країн – членів ОЕСР у 15 країнах держслужбовці щороку проводять 5–10 днів на тренінгах; у чотирьох країнах – від 11 до 15 днів; і лише в семи країнах – менш як п'ять днів. Спеціалізованіше опитування у 168 міністерствах країн – членів ОЕСР підтвердило, що більше половини держслужбовців щороку проводять до п'яти днів на професійних тренінгах.

Тривалі тренінги для держслужбовців використовують у скандинавських країнах (Данії, Ісландії, Норвегії, Фінляндії), а також в Австралії. На тренінгах під час вступу на роботу/ротації акцентують увагу у Греції, Ірландії, Кореї, Словенії, Угорщині, Франції, Японії.

### Тренінгові дні на одного службовця на рік, країни ОЕСР

Скільки тренінгових днів на одного державного службовця (в середньому) пропонується у вашій організації?



Джерело: Звіт ОЕСР "The Learning Government: Introduction and Draft Results of the Survey of Knowledge Management Practices in Ministries/Departments/Agencies of Central Government"

Низка країн, зокрема Ісландія, Німеччина, Мексика, США, Швеція та Японія, мають добре розвинені, послідовні багаторічні стратегії підвищення кваліфікації для держслужбовців. У Австралії, де дуже розвинена система менеджменту, яка ґрунтується на результатах, багаторічна стратегія підвищення кваліфікації є частиною системи оцінки персоналу. У Швеції та Великій Британії така система є частиною оцінки компетенцій і навичок держслужбовців.

## налагодити чітку та прозору систему дисциплінарної відповідальності

Проект нової редакції закону чітко визначає підстави для притягнення до відповідальності державних службовців, види стягнень і умови їх застосування, порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, порядок тимчасового усунення службовця від виконання його обов'язків, а також порядок оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

Принципова новація законопроекту – визначення регламентованої та прозорої процедури дисциплінарного провадження, зокрема запровадження інституту **дисциплінарних комісій**. До складу таких комісій у рівній кількості повинні входити представники адміністрації та трудового колективу відповідного органу влади. Представників трудового колективу обиратимуть таємним голосуванням на загальних зборах на фіксований термін. Такий принцип формування складу дисциплінарної комісії дасть змогу збалансувати роль адміністрації та колективу у визначенні характеру проступку службовця, забезпечить об'єктивність рішень про залучення до дисциплінарної відповідальності. Тривалий термін повноважень захистить представників трудового колективу від кон'юнктурних ротацій членів дисциплінарної комісії.

Законопроектом заплановано запровадження процедури досудового розгляду скарг. Ці функції покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби – Головне управління державної служби України. Удосконалення процедури залучення державного службовця до дисциплінарної відповідальності повинно стати дієвим механізмом забезпечення трудової дисципліни й відповідальності за невиконання або неналежне виконання ним своїх обов'язків.





## Запитання четверте: як і скільки платити чиновникові, щоб він працював для людей

*«Заробіток – міра поваги, з якою держава та суспільство ставляться до певної професії»*

В Україні давно і міцно сформувалася така система оплати праці державних службовців, що не стимулює розвиток компетентності і професійності чиновника, а ставить його в залежність від безпосереднього керівництва, яке на власний розсуд призначає премії та надбавки. Сьогодні в структурі заробітної плати державного службовця надбавки і премії становлять більш як 40%. Деякі з них мають постійний характер, деякі – безпосередньо залежать від рішення керівництва.

Навіть більше, мала частка посадового окладу у структурі заробітної плати чиновника призводить до того, що вперше призначений на посаду отримує невеликий заробіток, не маючи підстав для нарахування надбавок або премій. Це створює передумови для таких явищ, як хабарництво та плинність кадрів. Згубною для ефективної державної служби є також практика прийняття індивідуальних умов праці для окремих державних організацій або груп держслужбовців.

Подібна система оплати праці стимулює практику свідомого вакууму вакансій. Це дає змогу формувати додатковий грошовий фонд і використовувати його для преміювання підлеглих на власний розсуд. Як результат – нерівномірний розподіл обов'язків, обтяження одних службовців і дбайливе ставлення до інших разом з повсюдними фінансовими заохоченнями.

Запропонований законопроект закладає принципово нові підходи до системи оплати праці держслужбовців і закріплює:

### впровадження чіткої та прозорої структури заробітної плати чиновників

На думку авторів законопроекту, заробітна плата державного службовця повинна складатися з посадового окладу, надбавки за ранг, надбавки за вислугу років, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників. Усі інші надбавки й доплати повинні бути скасовані.

Закон встановлює також, що посадовий оклад становить не менш як 80% місячної заробітної плати і не може бути менше двох розмірів мінімальної заробітної плати.

### використання премії винятково як засобу заохочення

У разі ухвалення нової редакції закону «Про державну службу» кардинальним змінам буде піддано такий важливий нині елемент заробітної плати чиновника, як премія. Вона фактично перестане бути постійним складником щомісячного заробітку чиновника і наразті почне виконувати функцію заохочення. Передбачається, що преміювання працівника можна буде здійснювати тільки раз на рік за умови позитивної оцінки його роботи або за особливі досягнення у праці.



Закони про державну службу більшості держав – членів ЄС та усіх нових членів ЄС містять визначення структури заробітної плати державних службовців (перелік елементів, з яких вона складається), а саме: посадовий оклад, доплати і надбавки, премія.

Закони про державну службу Угорщини, Словенії та Литви встановлюють мінімальні посадові оклади (залежно від рівня мінімальної заробітної плати) та містять викладені у додатках коефіцієнти для визначення суми заробітної плати виходячи з розміру посадового окладу. Такі коефіцієнти залежать від:

- посади, стажу, виду роботи (фізична/інтелектуальна), освіти тощо (Угорщина);
- посади, рангу (Словенія);
- рангу (Литва).

Чинна практика регулювання питань оплати праці державних службовців у законах про державну службу містить приклади визначення також розмірів доплати, надбавок і премій (у вигляді відсотків) у положеннях закону. Зокрема такі положення має литовський закон про державну службу. У законі про державну службу Боснії та Герцеговини додатково передбачено процедуру збільшення зарплати залежно від стажу державної служби (на 0,5% за кожен рік служби, але не більше як 20%). Інші закони містять посилання на підзаконні нормативно-правові акти, відповідно до яких враховується конкретна сума зарплати державних службовців.

Існують окремі приклади, коли оплата праці державних службовців взагалі визначається окремим законом. Таким дуже детальним є законодавче врегулювання оплати праці державних службовців у Німеччині та Франції. Так, оплата праці державних службовців у Німеччині визначається окремим законом про оплату праці державних службовців і чітко регламентує кілька схем оплати праці.

### Структура заробітної плати державних службовців: вибрані країни ОЕСР та Україна

|                              | Базова зарплата, % | Гарантовані надбавки/ допомоги, % | Премія за результати роботи та/або негарантовані надбавки, % |
|------------------------------|--------------------|-----------------------------------|--|
| Австралія                    | 77                 | 20                                | 3  |
| Німеччина (сучасна ситуація) | 99                 | 0                                 | 1  |
| Німеччина (плановані зміни)  | 92                 | 0                                 | 8  |
| Ірландія                     | 98                 | 1                                 | 1  |

|   |      |      |     |
|---|------|------|-----|
| Японія  | 86,6 | 13,4 | 0   |
| Південна Корея                                | 48   | 51   | 1   |
| Мексика                                       | 20   | 80   | 0   |
| Голландія                                     | 90   | 7    | 3   |
| Швеція  | 99.3 | 0.7  | 0   |
| Швейцарія                                     | 94   | 0    | 0-6 |
| США   | 77   | 22   | 1   |
| Україна<br>(сучасна ситуація)                 | 57   | 9    | 34  |
| Україна (пропоновані<br>законопроектом зміни) |      | 80   | 20  |

\*Джерела: Звіт ОЕСР "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences"; експертні оцінки ГУДС

Як свідчать міжнародні порівняння, Україна нині має дуже викривлену структуру заробітної плати з високою питомою вагою премій і надбавок. Новий законопроект наблизить структуру заробітної плати державних службовців до поширеної в розвинених країнах практики, яка довела свою ефективність.

## Запитання п'яте: як забезпечити порядність і моральність держслужбовців?

*«Замість того, щоб дружно дати чиновникам по руках, ми дружно даємо їм у руки»*

У зв'язку з тим, що державна служба потрапила в залежність від політиків, а також дає можливості для чиновників впливати на рішення на користь своїх приватних інтересів чи інтересів бізнес-груп, закон звертає особливу увагу на систему стримувань і противаг на державній службі. Проект закону передбачає створення системи, здатної об'єднати на державній службі порядних і моральних людей. Так, серед пропозицій авторів законопроекту, здатних створити надійну перешкоду на шляху шахрайства та користолюбства, є:

### декларування можливого конфлікту інтересів ще перед вступом на державну службу

Під конфліктом інтересів автори законопроекту мають на увазі суперечності між приватними інтересами чиновника та інтересами держави, а отже, і громадян, які утримують державу. Закон прямо забороняє державним службовцям використовувати своє службове становище для сприяння будь-кому в підприємницькій діяльності, отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів і пільг. А також впливати на результат тендерних процедур державних закупівель. Вищий за рангом чиновник не має права змушувати і своїх підлеглих до такого виду діяльності.

Навіть більше, уже на стадії участі в конкурсі на заміщення тієї або іншої державної вакансії від чиновника вимагатимуть декларування наявності або відсутності потенційного конфлікту інтересів. Підрозділу ж з питань персоналу кожного органу влади закон пропонує стежити за дотриманням процедур виявлення та вирішення ситуацій, пов'язаних з конфліктом інтересів.

Треба зазначити, що з 1 січня 2010 року набуває чинності ухвалений Верховною Радою Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції». Закон визначає основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, торкаючись поняття «конфлікту інтересів». У законодавчому акті також деталізовано вимоги щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів. У визначених зазначеним документом рамках новий закон про державну службу передбачатиме порядок і способи врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

### запровадження додаткових вимог до декларування своїх доходів і видатків

Закон суттєво посилює вимоги до державних службовців (передусім вищої ланки) щодо змісту щорічних декларацій. Так, до вимоги декларувати своє майно і



доходи додається необхідність декларувати навіть те майно (житло, автомобілі), яке юридично не оформлене, однак перебуває у володінні чиновника. Подібний підхід виключає вже звичну в Україні постановку питання про «проживання на дачі в друзів» або «користування машиною свого водія».

Принципова новація закону – необхідність надавати інформацію про укладені угоди, якщо їхня вартість перевищує 20 мінімальних заробітних плат (зараз ця сума становить 12 600 грн). Обов'язково мають бути зафіксовані також вартість угоди та сторони її укладання.

Чиновники вищого корпусу будуть зобов'язані вносити в декларацію відомості про членів родини, які проживають разом з ними. А також подавати декларації впродовж двох років після звільнення з державної служби. Крім того, декларації вищих державних осіб будуть обов'язково оприлюднені в ЗМІ. Це дасть змогу не тільки громадськості контролювати доходи і видатки чиновників, а й допоможе державним органам виявляти і запобігати ситуаціям конфлікту інтересів.

## ширше використання механізму ротації

Законопроектом передбачено широке використання такого механізму проходження державної служби, як ротація – періодичне переміщення службовця з однієї посади на іншу посаду тієї самої категорії. Такі переміщення можуть відбуватися і всередині одного органу виконавчої влади, і між ними. У порядку ротації державного службовця можуть перевести навіть в іншу місцевість.

Стосовно державних службовців, які обіймають посади, пов'язані з підвищеним ризиком корупції, таку ротацію закон пропонує здійснювати кожні два роки. Інститут ротації, на думку авторів, повинен запобігти «обростанню» чиновників, які довго працюють «на одному місці», «надлишковими» («обтяжливими») особистими і корпоративними зв'язками.

Звісно ж, проект закону України «Про державну службу» за один день не зробить країну багатою, державу – ефективною, а громадянина – задоволеним. Однак принципи, закладені в основу цього закону: деполітизація державної служби, її чітка керованість, справедлива система оцінювання чиновника і запобігання конфлікту інтересів, дають підстави говорити про перший крок Української держави до суттєвого поліпшення власної ефективності.

З ухваленням цього закону в Україні з'являться цілком конкретні шанси створити по-справжньому професійний, політично нейтральний і стабільний державний апарат. Стане можливим зробити професію державного службовця знов престижною, вивести на новий рівень якість послуг, які надаються державою громадянам, бізнесу і самим політикам, а також повернути довіру громадян до держави. Саме від їхнього розуміння та компетенції і залежить, наскільки швидко ці шанси буде реалізовано.



## Проект закону України «Про державну службу» (нова редакція)

| № з/п | Суть новацій проекту закону   | Які проблеми вирішує?   |
|-------|---|---|
| 1     | <p><b>Обмеження політизації державної служби</b></p> <p><b>впровадження чіткої системи управління державною службою</b></p> | <p><i>Втягування державних службовців у політичні протистояння, звільнення/призначення на посади в держслужбі за ознакою особистої чи політичної відданості, що має наслідком нестабільність державної служби та її недостатню професійність</i></p> <hr/> <p><i>Відсутність системи управління персоналом, яка нині зводиться до документування відносин щодо проходження державної служби</i></p> |
| 2     | <p><b>Виведення державної служби за межі трудового законодавства</b></p>  | <p><i>Зловживання трудовим законодавством державними службовцями та їхня незахищеність від суб'єктивізму керівників</i></p>   |
| 3     | <p><b>Підвищення професійності в роботі державних службовців</b></p>  | <p><i>Перешкоди у зайнятті посад за заслугами (та підготовленістю)</i></p> <p><i>Брак оцінювання та професійного навчання</i></p> <p><i>Нестабільність умов служби, зокрема незахищеність службовців від свавільного звільнення</i></p>   |
| 4     | <p><b>Нова система оплати праці</b></p>   | <p><i>Зміна непрозорої та неадекватної системи оплати праці, яка не заохочує службовців до сумлінного виконання своїх обов'язків, а узалежнює службовця від його безпосереднього керівництва, стримує прихід на службу нових людей</i></p>  |
| 5     | <p><b>Забезпечення доброчесності державної служби</b></p>   | <p><i>Недопущення корупційної практики використання наданих повноважень на догоду позаслужбовим (власним, корпоративним) інтересам</i></p>  |

## а редакція)

| Що пропонує?   |
|--|
| <p><i>Чітке розмежування функцій формування та реалізації державної політики і відповідну типізацію посад в органах виконавчої влади: політичні посади, державні службовці, «патронатна служба»</i></p> <p><i>Запровадження посад державних секретарів міністерств (керуючих персоналом)</i></p> <p><i>Встановлення вимог щодо обмеження політичної активності державних службовців: заборона на членство в політичних партіях і передвиборча агітація</i></p> |
| <p><i>Розширення повноважень і функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби</i></p> <p><i>Уповноваження керуючих персоналом до управління державною службою в органах виконавчої влади</i></p> <p><i>Відмова від неефективної практики ведення «кадрового резерву»</i></p>   |
| <p><i>Запровадження публічно-правового регулювання державної служби: Закон повинен вичерпно визначити умови набору, проходження служби, забезпечення, відповідальності</i></p> <p><i>Встановлення низки специфічних обмежень і заборон для державних службовців</i></p>  |
| <p><i>Поширення та детальна регламентація проведення відкритого конкурсного добору на посади</i></p> <p><i>Оцінювання результатів діяльності та індивідуальний підхід до професійного навчання</i></p> <p><i>Захист службовців від свавільного звільнення через визначення вичерпного переліку підстав для звільнення</i></p> <p><i>Запровадження чіткої та прозорої процедури службового розслідування і накладання дисциплінарних стягнень</i></p>           |
| <p><i>Визначена на рівні закону вичерпна структура оплати праці</i></p> <p><i>Підвищення питомої ваги посадового окладу в структурі заробітної плати (не менш як 80% місячної заробітної плати), що гарантуватиме її стабільність</i></p> <p><i>Премії виплачуватимуть не частіше, аніж раз на рік за позитивного оцінювання результатів роботи службовця або за особливі досягнення у його праці</i></p>  |
| <p><i>Заборона державним службовцям незаконно сприяти приватним особам у провадженні ними підприємницької діяльності та спонукати до цього своїх підлеглих</i></p> <p><i>Обов'язкове декларування службовцями наявності в них конфлікту інтересів</i></p> <p><i>Розширення вимог щодо декларування доходів і видатків державних службовців</i></p> <p><i>Запровадження ротаций – періодичних переміщень з однієї посади на іншу</i></p>                        |

