



НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ

КОМЕНТАР

ДО

ЗАКОНУ УКРАЇНИ

«ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

за підтримки Уряду Німеччини через
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ)

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ
КОМЕНТАР
ДО
ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Київ-2017

УДК 35.1(477)
ББК 67.3(4УКР)
Н23

Рецензенти:

Андрійко О.Ф., завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України

Битяк Ю.П., перший проректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України

Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – 796 с.

Видання містить постатейний науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, а також матеріали європейського досвіду вступу на державну службу, службової кар'єри та оплати праці державних службовців. Коментар підготовлено на основі досягнень юридичної науки та науки публічного адміністрування, а також сучасної практики функціонування інституту державної служби. Особливий акцент зроблено на цілях кожної з норм та їхній правовій основі.

Науково-практичний коментар підготовлено спільно з Національним агентством України з питань державної служби та Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), що працює за дорученням Уряду Німеччини. До складу авторського колективу залучені провідні вітчизняні науковці та практики, а також німецькі експерти.

Законодавство станом на вересень 2017 року.

Науково-практичний коментар розрахований на державних службовців, політиків, науковців, викладачів, студентів вищих навчальних закладів, громадських активістів, а також всіх, хто цікавиться проблематикою державної служби.

ISBN 978-966-2214-13-0

© Центр політико-правових реформ, 2017

© Авторський колектив, 2017

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

науково-практичного коментаря

Преамбула – Філіпповський В.М., заступник голови громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив», кандидат економічних наук, с.н.с.;

Розділ 1 – Кондик П.М., радник Голови Державної судової адміністрації України, заслужений юрист України; **Філіпповський В.М.**, заступник голови громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив», кандидат економічних наук, с.н.с.; **Заболотний А.В.**, заступник Голови Національного агентства України з питань державної служби;

Розділ 2 – Кондик П.М., радник Голови Державної судової адміністрації України, заслужений юрист України; **Заболотний А.В.**, заступник Голови Національного агентства України з питань державної служби;

Розділ 3 – Дерезь В.А., експерт Центру політико-правових реформ, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, с.н.с.; **Ващенко К.О.**, Голова Національного агентства України з питань державної служби, доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАПН України; **Заболотний А.В.**, заступник Голови Національного агентства України з питань державної служби; **Коліушко І.Б.**, голова Правління Центру політико-правових реформ; **Філіпповський В.М.**, заступник голови громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив», кандидат економічних наук, с.н.с.;

Розділ 4 – Федоренко В.Л., директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України; **Малюга А.В.**, завідувач секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; **Тертичка В.В.**, керівник магістерської програми «Публічне управління та адміністрування» Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор наук з державного управління, професор; **Дерезь В.А.**, експерт Центру політико-правових реформ, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, с.н.с.;

Розділ 5 – Кондик П.М., радник Голови Державної судової адміністрації України, заслужений юрист України; **Ващенко К.О.**, Голова Національного агентства України з питань державної служби, доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАПН України; **Заболотний А.В.**, заступник Голови Національного агентства України з питань державної служби;

Розділ 6 – Філіпповський В.М., заступник голови громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив», кандидат економічних наук, с.н.с.; **Ващенко К.О.**, Голова Національного агентства України з питань державної служби, доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАПН України;

Розділ 7 – Філіпповський В.М., заступник голови громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив», кандидат економічних наук, с.н.с.;

Розділ 8 – Калмиков Д.О., експерт Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук, с.н.с.; **Іголкін С.М.**, директор департаменту Національного агентства України з питань державної служби, заслужений юрист України; **Трипольський Д.О.**, заступник директора департаменту Національного агентства України з питань державної служби; **Тимощук В.П.**, заступник голови Правління Центру політико-правових реформ, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук; **Школьний Є.О.**, експерт Центру політико-правових реформ;

Розділ 9 – Дерезь В.А., експерт Центру політико-правових реформ, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, с.н.с.;

Розділ 10 – Тимощук В.П., заступник голови Правління Центру політико-правових реформ, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук;

Розділ 11 – Кондик П.М., радник Голови Державної судової адміністрації України, заслужений юрист України; **Коліушко І.Б.**, голова Правління Центру політико-правових реформ; **Філіпповський В.М.**, заступник голови громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив», кандидат економічних наук, с.н.с.;

Європейський досвід правового регулювання вступу на державну службу, службової кар'єри та оплати праці державних службовців – **Дітер Шиманке**, старший експерт GIZ, державний секретар у відставці, проф. докт. (Німеччина); **Йоахім Фольмут**, експерт GIZ, міністеріалрат у відставці, докт. (Німеччина).

ЗМІСТ

Передмова К.О. Ващенко, І.Б. Коліушка	9
Передмова Т. Шрадера (Посольство Федеративної Республіки Німеччина в Україні)	13
Україна на шляху до сучасної державної служби (Д. Шиманке, Й.Фолльмут).	15
Нотатки з історії правового регулювання державної служби в Україні (Ю.П. Битяк, О.В. Петришин)	17
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	21
ПРЕАМБУЛА	23
Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ	27
Стаття 1. Державна служба та державний службовець	27
Стаття 2. Визначення термінів	33
Стаття 3. Сфера дії цього Закону	45
Стаття 4. Принципи державної служби	58
Стаття 5. Правове регулювання державної служби	64
Стаття 6. Категорії посад державної служби	74
Розділ II. Правовий статус державного службовця	80
Стаття 7. Основні права державного службовця	80
Стаття 8. Основні обов'язки державного службовця	90
Стаття 9. Підпорядкування державного службовця та виконання наказу (розпорядження), доручення	98
Стаття 10. Політична неупередженість	108
Стаття 11. Захист права на державну службу	116
Розділ III. Управління державною службою	124
Стаття 12. Система управління державною службою	124
Стаття 13. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби	128
Стаття 14. Комісія з питань вищого корпусу державної служби	143
Стаття 15. Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби	149
Стаття 16. Організація роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби	153
Стаття 17. Керівник державної служби в державному органі	157
Стаття 18. Служба управління персоналом державного органу	161

Розділ IV. Вступ на державну службу	166
Глава 1. Загальні умови вступу на державну службу	166
Стаття 19. Право на державну службу	166
Стаття 20. Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу ..	180
Стаття 21. Вступ на державну службу	188
Глава 2. Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби	192
Стаття 22. Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби	192
Стаття 23. Оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу	198
Стаття 24. Скорочення вакантних посад, на які не оголошено конкурс.	205
Стаття 25. Документи для участі у конкурсі	208
Стаття 26. Порядок визначення відповідності кандидатів умовам конкурсу. .	221
Стаття 27. Конкурсна комісія	234
Стаття 28. Оформлення та оприлюднення результатів конкурсу.	243
Стаття 29. Відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби	249
Стаття 30. Повторний конкурс	252
Глава 3. Призначення на посаду державної служби.	255
Стаття 31. Порядок призначення на посаду державної служби	255
Стаття 32. Обмеження щодо призначення на посаду	266
Стаття 33. Акт про призначення на посаду	271
Стаття 34. Строкове призначення	273
Стаття 35. Випробування	275
Стаття 36. Присяга державного службовця	278
Стаття 37. Особова справа державного службовця	280
Розділ V. Службова кар'єра	286
Стаття 38. Проходження державної служби	286
Стаття 39. Ранги державних службовців	288
Стаття 40. Просування державного службовця по службі	296
Стаття 41. Переведення державних службовців	298
Стаття 42. Службове відрядження	302
Стаття 43. Зміна істотних умов державної служби.	305
Стаття 44. Оцінювання результатів службової діяльності.	311
Стаття 45. Публічний звіт керівника органу виконавчої влади.	322
Стаття 46. Стаж державної служби	325
Стаття 47. Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу.	329

Стаття 48. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців	332
Стаття 49. Індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця	338
Розділ VI. Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії	340
Стаття 50. Оплата праці державних службовців	343
Стаття 51. Групи оплати праці та схема посадових окладів державних службовців	364
Стаття 52. Надбавки, доплати та премії	387
Стаття 53. Заохочення державних службовців	396
Стаття 54. Соціально-побутове забезпечення державних службовців	405
Стаття 55. Створення належних умов для виконання посадових обов'язків	409
Розділ VII. Робочий час і час відпочинку державного службовця. Відпустки	414
Стаття 56. Робочий час і час відпочинку державного службовця	414
Стаття 57. Щорічні основні відпустки державних службовців	438
Стаття 58. Щорічні додаткові та інші відпустки державних службовців	442
Стаття 59. Порядок і умови надання щорічних відпусток	449
Стаття 60. Відкликання державних службовців із щорічних відпусток	454
Розділ VIII. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців	460
Глава 1. Службова дисципліна	460
Стаття 61. Забезпечення службової дисципліни	460
Стаття 62. Обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни	474
Стаття 63. Обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни	477
Глава 2. Засади дисциплінарної відповідальності	484
Стаття 64. Дисциплінарна відповідальність державного службовця	484
Стаття 65. Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності	487
Стаття 66. Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування	526
Стаття 67. Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність	533
Стаття 68. Суб'єкти, уповноважені ініціювати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення	537
Стаття 69. Дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження	543
Стаття 70. Загальні збори (конференція) державних службовців державного органу	559

Стаття 71. Проведення службового розслідування	565
Стаття 72. Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків	575
Стаття 73. Дисциплінарна справа	585
Стаття 74. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення	591
Стаття 75. Пояснення державного службовця	602
Стаття 76. Право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи. . . .	606
Стаття 77. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження	611
Стаття 78. Оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення	619
Стаття 79. Зняття дисциплінарного стягнення	625
Глава 3. Матеріальна відповідальність державних службовців	629
Стаття 80. Основи матеріальної відповідальності державних службовців. . .	629
Стаття 81. Обов'язок відшкодування шкоди	633
Стаття 82. Порядок відшкодування шкоди	636
Розділ IX. Припинення державної служби	638
Стаття 83. Підстави для припинення державної служби	638
Стаття 84. Припинення державної служби у разі втрати державним службовцем права на державну службу або його обмеження	645
Стаття 85. Припинення державної служби у зв'язку із закінченням строку призначення на посаду державної служби	652
Стаття 86. Припинення державної служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін	654
Стаття 87. Припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення	656
Стаття 88. Припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін	664
Стаття 89. Передача справ і майна	669
Стаття 90. Пенсійне забезпечення	671
Розділ X. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба	676
Стаття 91. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах	676
Стаття 92. Патронатна служба	682
Розділ XI. Прикінцеві та перехідні положення	689
Європейський досвід правового регулювання вступу на державну службу, службової кар'єри та оплати праці державних службовців (Д. Шиманке, Й. Фолльмут)	735

ПЕРЕДМОВА

Революція Гідності поставила перед політичною елітою України суспільну вимогу – змінити систему влади. Це стосується досить широкого кола суспільних відносин, але у цьому контексті організація та правила функціонування виконавчої влади є надзвичайно важливими. Багато років працюючи над розробкою та втіленням у життя адміністративної реформи в Україні, Центр політико-правових реформ (ЦППР), звичайно, запропонував розпочати нарешті комплексну адміністративну реформу – реформу формування та організації діяльності Уряду, міністерств, інших органів виконавчої влади, реформу державної служби, адміністративної процедури, запровадження електронного урядування та вирішення багатьох інших пов'язаних із цими питань. Відповідні завдання були закладені згодом у Коаліційну угоду у Верховній Раді України VIII-ого скликання, Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», схвалену Президентом України, Стратегію реформування державного управління, затверджену Кабінетом Міністрів України, а також інші стратегічні акти і документи співпраці між Україною та Європейським Союзом.

Але сталося так, що робота над новою редакцією Закону України «Про державну службу» випередила роботу в інших напрямках. Це відбулося не завдяки якомусь продуманому плану, швидше всупереч логіці. Просто всі нові люди, які прийшли в політику та на державну службу після Революції Гідності, зіткнулися з бар'єрами, які створював цей Закон у попередній редакції. Тому з усього пакету пропозицій щодо адміністративної реформи саме реформування державної служби зустрічало найбільшу підтримку.

Вже у липні 2014 року Національним агентством з питань державної служби (НАДС) було утворено робочу групу для підготовки проекту нового Закону про державну службу. До її складу були залучені найактивніші українські експерти, які об'єдналися в робочу групу «Реформування публічної адміністрації» громадської коаліції «Реанімаційний пакет реформ», – Віктор Тимошук, Денис Бродський, Сергій Сорока, Володимир Купрій, Іван Хілобок, Микола Виговський та інші. До обговорень і консультацій систематично запрошувалися зарубіжні експерти та народні депутати України. За основу для подальшої роботи було взято текст законопроекту, запропонований ЦППР з напрацювань 2005-09 років, а також нові пропозиції НАДС, що ґрунтувалися на аналізі кращих практик європейських країн, рекомендаціях програми SIGMA та наукових доробках провідних вітчизняних науковців. Станом на кінець осені 2014 року спільними і дружніми зусиллями всіх учасників робочої групи був підготовлений достатньо якісний і прогресивний законопроект.

Далі була тривала епопея його внесення до Верховної Ради Кабінетом Міністрів, складне ухвалення в першому читанні, коли лише з 19 спроби

завдяки наполегливості Голови Верховної Ради Володимира Гройсмана він отримав 226 голосів «за», приблизно півтори тисячі поправок до другого читання, понад 50 учасників робочої групи, яка за дорученням профільного Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування узгоджувала текст законопроекту до другого читання. Очолювала робочу групу народний депутат України Альона Шкрум. Саме через проявлені нею активність, компетентність та виваженість ця складна робота була виконана досить оперативно і практично без концептуальних і змістовних втрат. У результаті 10 грудня 2015 року народні депутати України 261 голосом ухвалили новий Закон України «Про державну службу», який почав діяти з 1 травня 2016 року.

Отже, врешті Україна отримала концептуально прогресивний Закон, що дозволяє сформувати професійний корпус державної служби. Серед новел Закону: виключно конкурсний добір на усі посади державної служби; чітке відмежування від посад державної служби інших типів посад (політичних, патронатних тощо); встановлення обмежень політичної діяльності для державних службовців; створення нової системи управління державною службою (в тому числі утворення нового колегіального органу – Комісії з питань вищого корпусу державної служби), запровадження посад державних секретарів міністерств, зміна принципів оплати праці державних службовців і багато іншого.

Науково-практичний коментар має допомогти максимально повному і коректному впровадженню Закону «Про державну службу».

Для експертів ЦППР це далеко не перший науково-практичний коментар до українських законів. Тому є давно відпрацьована методологія їх написання. Коментар з одного боку має бути зрозумілим і зручним для користування практиками в щоденній діяльності, а з іншого боку має бути цікавим і корисним для науковців і політиків, які думають про подальший розвиток і вдосконалення законодавства. Необхідність досягнення одночасно цих двох вимог зумовила чітку і достатньо детальну структурованість тексту Коментаря. Зокрема, коментар до кожної статті містить такі блоки:

- визначає цілі коментованих положень (мету коментованої норми);
- дає уявлення про правову основу коментованого положення, тобто про принципи права, конституційні норми, вимоги міжнародних договорів, рекомендації (стандарты) міжнародних організацій, на яких ґрунтуються вимоги коментованого положення;
- описує місце коментованого положення у відповідному механізмі правовідносин;
- дає визначення усіх термінів, які потребують тлумачення;
- показує зв'язок коментованої статті з іншими положеннями Закону та іншими нормативно-правовими актами (у разі наявності колізій пропонується авторський варіант вирішення колізії; у разі виявлення прогалини у правовому регулюванні знову ж таки пропонується спосіб подолання цієї прогалини);

- дає порівняння із аналогічними інститутами (механізмами), які є в спеціальному (тематичному) законодавстві;
- порівнює регулювання Закону із нормами попереднього Закону, який діяв до набуття чинності новим Законом;
- у необхідних випадках – порівнює коментоване положення (інститут, ідею) із зарубіжними аналогами, якщо це дає можливість краще зрозуміти сутність цього положення.

Важливо наголосити, що до складу авторського колективу з підготовки Коментаря були залучені насамперед автори Закону, адже розробники найкраще розуміють його логіку та закладені механізми. На жаль, не всі вони змогли взяти участь у цій роботі.

Певним ускладненням у роботі з підготовки Коментаря стала спроба поєднання наших зусиль з іншим авторським колективом, який дещо раніше взявся за вирішення цього ж завдання під керівництвом професора Анатолія Селіванова. На жаль, ця співпраця не виявилася результативною. Тому в результаті нашому авторському колективу довелося витратити багато часу й зусиль, аби не допустити запозичень із тексту, який кілька місяців опрацьовувався як наш спільний.

Практика застосування нового Закону вказала на необхідність ряду уточнень і напрямки подальшого розвитку та вдосконалення правового регулювання державної служби у нашій країні. Відповідні законопроекти уже зареєстровані у Верховній Раді. Але актуальність даного Коментаря зберігатиметься навіть після внесення змін до Закону завдяки висвітленню авторами не лише його норм, а й доктринальних, концептуальних положень законодавства про державну службу.

При цьому вже зараз деякі положення Закону було складно коментувати, оскільки, на жаль, в нашому житті трапляються ситуації, коли є колізії між різними законами, між законами і теорією права, між законами і усталеними традиціями. Тому деякі положення доводилося коментувати в консенсусному тлумаченні, а інколи звертати увагу на альтернативні варіанти застосування норм, які існують у нашій практиці.

На завершення хочемо висловити слова подяки від імені НАДС та ЦППР, як ініціаторів цього видання, усім членам авторського колективу, які змогли в досить короткі строки виконати роботу з написання тексту Коментаря. Особлива подяка Вікторії Дерезь, яка є не тільки членом авторського колективу, а й виконала великий обсяг організаційної та редакторської роботи.

Наступна подяка нашим партнерам – Уряду Німеччини та Німецькому товариству міжнародного співробітництва (GIZ). Вони не тільки профінансували всю роботу з підготовки та видання Коментаря, а й залучили до співпраці професора Дітера Шиманке та доктора Йоахіма Фольмута, які підготували спеціально для цього видання дуже цікаві і корисні матеріали щодо зарубіжного досвіду із кількох найважливіших питань публічної служби. За що ми їм також висловлюємо щирі вдячність.

Окрема подяка шановним рецензентам професорам О.Ф. Андрійко та Ю.П. Битяку за те, що опрацювали великий обсяг матеріалу в досить обме-

жені строки, надали корисні поради і підготували фахові рецензії. Крім того, професор Ю.П. Битяк разом із професором О.В. Петришиним надали додатковий матеріал про історію становлення інституту державної служби в перші роки незалежності України.

Прошло ще недостатньо часу дії Закону, щоб усі його новели стали усталеними нормами поведінки, ще не з усіх питань сформована адміністративна, а тим більше судова практика. Проте переконані, що незважаючи на всі ризики, Коментар допоможе і практикам, і теоретикам у становленні професійного корпусу державної служби та подальшому розвитку законодавства про державну службу в Україні.

Костянтин Ващенко

Голова Національного агентства України
з питань державної служби

Ігор Коліушко

Голова Правління
Центру політико-правових реформ

ПЕРЕДМОВА

Посольства Федеративної Республіки Німеччина

Персонал є головним ресурсом у системі державної служби, а його якість має вирішальне значення для належного виконання завдань держави. За своїм значенням для загального успіху системи персонал майже не поступається фінансуванню, якісному законодавству або функціональній організації державного управління. При цьому мова йде не лише про кваліфікацію та професіоналізм окремих службовців, а й про належне використання персоналу, його розвиток та, не в останню чергу, про управління персоналом. Всі ці елементи позначаються англomовним терміном «Human Resource Management» (управління людськими ресурсами, HRM).

У XIX та XX ст. в Європі були розроблені базові принципи державної служби, визнані як передумова для працездатної системи державного управління. До них належать неупередженість, професіоналізм, лояльність, професійна етика (зокрема, відсутність корупції), принцип оцінювання службовців за результатами їх роботи, чітко визначені права та обов'язки, належна оплата праці. За своєю суттю, ці принципи пов'язані з ідеєю правової держави, тобто державна служба підпорядковується праву та законам, а також їх належному застосуванню. У континентальній Європі основи державної служби визначаються Конституцією. Для чиновників ці принципи детальніше регулюються законодавством про державну службу та додатковими нормативними актами. Для державних службовців застосовуються положення загального трудового законодавства та тарифні угоди, узгоджені відповідними державними установами-працедавцями з профспілками.

Зазначені законодавчі норми у різних країнах Європи відрізняються між собою у деталях. Окрім цього, вони не є статичними, а можуть змінюватися, зокрема у процесі реформ. У той же час, вони мають спільні риси, які є результатом багаторічного розвитку. До них належать вже згадані вище базові принципи, а також основні інструменти управління людськими ресурсами, зокрема підбір персоналу (відкрита конкурсна процедура з порівнянням якостей кандидатів) та розвиток персоналу з акцентом на продуктивність роботи (регулярне оцінювання результатів роботи, мотивація та стимулювання, прозорість рішень про підвищення по службі, належна оплата праці тощо).

Основні положення Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. орієнтуються на ці європейські стандарти. Корисною у цьому питанні виявилася консультаційна підтримка з боку європейських експертів (зокрема, OECD/EU/SIGMA). Окрім цього, у процесі консультацій Уряд та Парламент

врахували у Законі певні аспекти, пов'язані з місцевою специфікою. Практична робота продемонструє, яким чином окремі норми законодавства взаємодіють між собою та повинні застосовуватися. Загальний пакет законодавчих норм з питань державної служби ще не підготовлено у повному обсязі.

Наразі існує дуже мало документів, на які можна спиратися у питаннях застосування та подальшого розвитку Закону України «Про державну службу». Тому намір Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) опублікувати детальні роз'яснення до нового Закону є дуже своєчасним. Коштами Федерального Міністерства економічного співробітництва та розвитку (BMZ) Німеччина підтримала зазначений проект у вигляді консультацій та доробків пана проф. д-ра Дітера Шиманке, державного секретаря у відставці, та пана д-ра Йоахіма Фолльмута, міністеріалрату у відставці. Вони представили окремий розділ щодо правових основ західноєвропейських держав у кінці цього видання. Німеччина через Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) підтримала також роботу національних експертів, які під фаховим керівництвом Центру політико-правових реформ зробили внесок у написання цього Коментаря.

Це видання представляє собою виключно проміжну станцію у процесі імплементації Закону України «Про державну службу». Подальше застосування, питання та проблеми практики, наукові публікації та судова практика до цього Закону пройдуть оцінку та будуть коментовані у наступних виданнях.

Від імені Федеративної Республіки Німеччина висловлюю НАДС свою вдячність за запрошення узяти участь у написанні цього Коментаря. ФРН бачить у ньому важливий внесок до успішного запровадження Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. та, відповідно, до модернізації системи державного управління України.

Д-р Тобіас Шрадер

Посольство Федеративної Республіки Німеччина в Україні,
м. Київ

Україна на шляху до сучасної державної служби

Державне управління належить до центральних інститутів кожної держави. Воно має різні функції, головними з яких є функція дієвості (це означає створення суспільних благ, наприклад, середня та вища освіта, та надання послуг, наприклад, медичне забезпечення або трансфер коштів соціальної допомоги); функція встановлення і підтримки порядку (забезпечення впорядкованого спільного існування, наприклад, громадська безпека і порядок завдяки поліції або юстиції, забезпечення якості продуктів харчування та виконання санітарних норм, реєстрація населення і видача паспортів і посвідчень); функція формування середовища (наприклад, складання таких державних планів, як регіональний план розвитку, або окремих фахових планів, підтримка розвитку інновацій). Значущість і конкретне оформлення цих функцій є різним у різних країнах, проте вони належать до центральних завдань, які мають виконувати держава і державне управління у будь-якій країні. Державне управління надає свої послуги за допомогою персоналу, тобто державної служби. Згадані функції передбачають і різні вимоги до кваліфікації. Паралельно до структури і вимог до державної служби необхідно, крім того, впроваджувати і ефективну та результативну організацію роботи державного управління. З одного боку, вона охоплює систему управління країною, у тому числі питання децентралізації і місцевого самоврядування, з іншого – організацію роботи окремих державних інститутів і відомств.

Наявність потужної та активної державної служби є базовою передумовою для доброго економічного розвитку країни. Вона повинна, наприклад, піклуватися про інфраструктуру, яка б відповідала необхідним вимогам (дороги, енергозабезпечення, телекомунікація), забезпечувати прозорі та швидкі процедури планування та надання дозволів, гарантувати надійну базу для ухвалення рішень (захист прав власності, відкритий кадастр і реєстр) тощо. З цієї причини від самого початку відновлення єдності Німеччини велика увага приділялась саме адаптації структур державної служби колишньої НДР до вимог сучасної соціальної ринкової економіки, що містило, серед іншого, комплексні програми навчання (з іспитами) і тренінгові заходи з підвищення кваліфікації держслужбовців.

Вимоги до державної служби не залишаються чимось постійним, вони змінюються разом з соціальним, економічним і технологічним розвитком держави та суспільства. Саме в останній час багато дискусій точиться навколо того, як завдяки інноваційному електронному врядуванню докорінно змінився і спосіб роботи державного управління, і вимоги до персоналу (ключове слово: «команда цифрового сервісу» замість рутинної роботи). У європейських країн є дуже важлива база для розробки необхідних процесів адаптації та

реформування, а саме – різні варіанти рішень та їх реалізація у сусідніх державах. Для цієї мети на урядовому рівні було створено мережу співробітництва «Європейська мережа державних служб» (European Network of Public Administration «EUPAN»), у якій різні робочі групи обмінюються інформацією про принципи реформ і практичні заходи щодо менеджменту людськими ресурсами (Human Resources Management), а також щодо питань організації системи управління та розвитку інформаційних і комунікаційних технологій. Парламентарії також часто дивляться на тенденції та досвід сусідніх держав, розробляючи законодавство про реформи. ОЕСР виступає ще одним форумом для подібної співпраці.

Ціль даної публікації – зробити внесок у ці процеси. Ми хочемо надихнути відповідальні українські відомства та інституції до відповідного способу дій, тому ми представляємо підходи та системи західноєвропейських країн щодо ключових сфер менеджменту людськими ресурсами (відбір персоналу, кар'єра, оплата праці). Вони стосуються розділів IV–VI Закону України «Про державну службу» і можуть послугувати орієнтиром і порадиником для практичної діяльності в Україні, доповнюючи коментарі українських колег. Ми розуміємо при цьому, що публікація є тільки першим кроком і відображає стан на певний момент часу. З тієї причини, що в Україні ще замало відповідної фахової наукової літератури і судових практик, українські автори часто посилаються на міжнародні норми та угоди. У найближчому майбутньому має бути оприлюдненом другий тираж, у який увійдуть практичний досвід і фахові дискусії в Україні та аналіз рішень судів. Додатково там буде враховуватися Закон про службу в органах місцевого самоврядування, який має бути ухваленим на той час. Нарешті було б бажано, щоб практична реалізація та подальша розробка зазначеного Закону мала б зв'язок з актуальними нормами та практиками європейських країн.

Дітер Шиманке

старший експерт GIZ,
державний секретар у відставці,
проф. докт. (м. Гамбург, Німеччина)

Йоахім Фолльмут

експерт GIZ,
міністеріалрат у відставці,
докт. (м. Берлін, Німеччина)

Нотатки з історії правового регулювання державної служби в Україні

Перший Закон про державну службу в Україні був ухвалений 16 грудня 1993 року. Він був новаторським для нашого суспільства не лише за часом прийняття, а й за своїми сутністю, призначенням та конкретним змістом. Як відомо, радянське будівництво та відповідна йому система законодавства з ідеологічних міркувань не сприймала ніяких елементів державної служби. Здійснення державних функцій було налаштовано на виконання партійних програм та настанов і тому самостійного значення та окремого правового впорядкування не могло мати. Між тим державна служба завжди була і залишається «кровоносною системою» державного апарату та й держави в цілому, постачальником до системи державного управління людського фактору – знань, компетентностей, психологічних та моральних якостей, особистої відповідальності.

Лише із здобуттям незалежності України, необхідністю формування інститутів сучасної національної державності виникла можливість і постала гостра потреба у створенні професійного та політично неупередженого корпусу державних службовців. Тому було прийнято обґрунтоване рішення розпочати цей процес із створення законодавчих основ функціонування цього інституту, а саме розробити та прийняти окремий Закон України «Про державну службу».

На той час не існувало не лише будь-яких нормативно-правових напрацювань для розробки такого законопроекту, а й теоретичних обґрунтувань щодо необхідності, структури та напрямків функціонування такого інституту. Тому основним джерелом отримання знань про державну службу став зарубіжний досвід, передовсім Німеччини, Франції, Іспанії, ознайомлення з яким було належним чином організовано в рамках робочої групи, створеної Кабінетом Міністрів України під керуванням начальника управління Уряду з соціально-трудових відносин І.П. Харченка. До складу цієї групи входили представники Міністерства праці, Міністерства освіти, Міністерства фінансів, інших профільних органів державної влади, відомі вітчизняні науковці з провідних наукових шкіл – Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, інших навчальних та наукових установ.

Новелою став загальний підхід до законодавчого забезпечення державної служби з позиції бачення конституційних підвалин даного інституту у праві громадян України на державну службу незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому

порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Найважливішою проблемою, яку слід було принципово вирішити, приступаючи до розробки засадничих положень нового Закону, стало питання про сферу його дії – яку категорію осіб, працюючих в бюджетній сфері, має охоплювати цей Закон. Зрештою було прийнято рішення про необхідність поширення правового статусу державного службовця лише на найбільш специфічну за характером праці і відповідальністю категорію – службовців, які обіймають посади в органах виконавчої влади та їх апараті, що водночас не виключало можливості застосування до державних службовців загальних засад трудового законодавства.

Такий підхід виявився найбільш обґрунтованим та виправданим на той час з точки зору правового забезпечення функціонування саме професійного корпусу державної служби. Разом з цим у законопроект про державну службу були закладені можливості для поширення деяких його норм й на інші категорії службовців бюджетної сфери. Підкреслимо, що саме це стало підґрунтям для утворення складного міждисциплінарного інституту державної служби у національній правовій системі та для його розвитку в чинному законодавстві.

Наступним принциповим положенням законопроекту стало створення законодавчих підстав для розподілу усіх посад державної служби на дві важливі категорії: (1) політичні посади, зайняття яких залежить від виборів та формування відповідно до їх результатів складу уряду та (2) посади державної служби, які обіймають професійно підготовлені фахівці з державного управління – безпосередньо державні службовці (в сучасному розумінні цього терміна). Саме особи, що входять до складу професійного корпусу державної служби, проходять фахове навчання для здійснення функцій органів виконавчої влади, кадрову підготовку та підвищення кваліфікації, стажування, конкурси, атестацію і т.і. Наразі в багатьох розвинутих європейських країнах важливою складовою кваліфікаційного випробування для зайняття посад державної служби є навчальні курси з основ конституції та законодавства, запровадження яких неодноразово пропонувалось і в Україні.

Зокрема, пропозиція щодо розмежування політичних і службових посад була реалізована шляхом вилучення зі сфери дії Закону про державну службу від 16 грудня 1993 року Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників, правове становище яких регулюється Конституцією та спеціальними законами України. На підставі цих принципових положень була здійснена спроба запровадження в Україні окремих посад державних секретарів Кабінету Міністрів та міністерств, яка у повному обсязі була належним чином реалізована лише в Законі про державну службу від 10 грудня 2015 року.

За наполегливою пропозицією членів робочої групи Закону про державну службу від 16 грудня 1993 року був створений новітній для українського законодавства інститут патронатної служби, до складу якої включались посади помічників, радників, прес-секретарів керівників центральних органів виконавчої влади, які внаслідок особливостей свого призначення отримували відмінний від професійних державних службовців правовий статус.

Під час розробки першого законопроекту про державну службу пропонувався сучасна класифікація посад державної служби на категорії «А», «Б», «В» із застосуванням знання іноземної мови в якості кваліфікаційного критерію для службовців категорії «А». Проте ця пропозиція за існуючих тоді умов не знайшла підтримки, натомість була утворена складна та досить громіздка система категорій та рангів державної служби, яка не могла відповідати запитам та гнучким критеріям ефективності державного управління сучасним суспільством.

Гостро дискусійним виявилось питання щодо розуміння політичної незаангажованості державної служби, яка, знову ж таки, за усіма своїми загальноновизнаними стандартами, має бути чітко спрямованою на професійне, якісне та ефективне виконання завдань держави, які реалізуються за посередництвом діяльності державного апарату. Тут знову знадобився зарубіжний досвід, адже на початку формування професійного корпусу державної служби вона вбачалась у якості «політичної нейтральності», а більш сучасним та змістовним її виразом стала норма про «політичну лояльність». Маємо підкреслити, що найбільш вдало дана формула знайшла своє підтвердження вже в новому Законі України «Про державну службу» 2015 року.

У правовій конструкції статусу державного службовця було проведено чітку градацію між такими специфічними саме для державної служби категоріями, як права, обов'язки, повноваження, обмеження та гарантії державного службовця, як з точки зору специфіки кожної з них, так і їх узгодженості та належної збалансованості. На жаль, положення щодо обмежень на державній службі та їх компенсацій шляхом відповідних гарантій соціального захисту службовця не вдалося реалізувати у повній мірі за тих соціально-економічних умов.

До законодавчого поля були повернуті такі незаслужено забуті поняття, як «просування по державній службі», «службова кар'єра», «відставка державного службовця», які пов'язувались з якісними показниками професійної діяльності осіб, які обіймають посади державної служби. Також були закладені законодавчі основи для подальшого розвитку інституту конкурсного заміщення посад на державній службі, врегулювання ситуацій, пов'язаних з конфліктом інтересів на державній службі.

Ухвалення і набуття чинності інноваційного на той час Закону про державну службу від 16 грудня 1993 року створило підґрунтя для формування міждисциплінарного інституту державної служби, реформування системи кадрової роботи та зміни її пріоритетів щодо фахового навчання, підготовки та підвищення кваліфікації, стажування, проведення конкурсів, атестації на державній службі. Були також закладені належні умови для подальшого

удосконалення законодавчого забезпечення ключового інституту для ефективного функціонування органів державного апарату, яким, поза всяким сумнівом, є державна служба.

Проте чимало новацій того Закону так і залишилися лише проголошеними. На практиці через формальні підходи нівелювався зміст багатьох з них. Тільки із прийняттям нового Закону про державну службу 2015 року завдяки уточненню правового регулювання не тільки принципів, а й процедур їх застосування вони починають працювати подібно до передових демократичних країн Європи.

**Члени робочої групи щодо
розробки Закону про державну
службу від 16 грудня 1993 року:**

Ю.П. Битяк

Перший проректор
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
академік НАПрН України

О.В. Петришин

Президент НАПрН України

Перелік умовних позначень

АР Крим – Автономна Республіка Крим
БКУ – Бюджетний кодекс України
ВРУ – Верховна Рада України
ВСУ – Верховний Суд України
ГКУ – Господарський кодекс України
ДБР – Державне бюро розслідувань України
Держаудитслужба – Державна аудиторська служба України
Держпродспоживслужба – Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів
Держспецзв'язок – Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України
Держфінмоніторинг – Державна служба фінансового моніторингу України
ДСА – Державна судова адміністрація України
ЄС – Європейський Союз
ЖК Української РСР – Житловий кодекс Української РСР
Закон, коментований Закон – Закон України «Про державну службу» 2015 року
КМУ – Кабінет Міністрів України
КСУ – Конституційний Суд України
КЗпПУ – Кодекс законів про працю України
ККУ – Кримінальний кодекс України
Комісія – Комісія з питань вищого корпусу державної служби
Комітет з відбору кандидатів – комітет з відбору кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А», що є робочим органом Комісії з питань вищого корпусу державної служби
Комітет з дисциплінарних проваджень – комітет з дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», що є робочим органом Комісії з питань вищого корпусу державної служби
КПКУ – Кримінальний процесуальний кодекс України
КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
Мінсоцполітики – Міністерство соціальної політики України
Мінфін – Міністерство фінансів України
МКУ – Митний кодекс України
МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України
МОП – Міжнародна організація праці
НАБУ – Національне антикорупційне бюро України
НАДС – Національне агентство України з питань державної служби відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до

Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 25 січня 2017 р. № 48

Нацдержслужба – Національне агентство України з питань державної служби до набрання чинності постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 25 січня 2017 р. № 48

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НБУ – Національний банк України

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ПКУ – Податковий кодекс України

РНБО – Рада національної безпеки та оборони України

СБУ – Служба безпеки України

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management (Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, яка є спільною ініціативою Європейського Союзу і Організації економічного співробітництва та розвитку)

ЦВК – Центральна виборча комісія

ЦКУ – Цивільний кодекс України

ЦПКУ – Цивільний процесуальний кодекс України

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ”

Цей Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

1. Преамбула містить викладення мети прийняття Закону та визначення призначення державної служби.

2. Цілі (мета) преамбули

Преамбула Закону вказує на дві ключові обставини, що послугували приводом для його прийняття:

- 1) потребу забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства;
- 2) потребу визначення порядку реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Конституційно-правовою основою преамбули Закону є:

- пункт 12 статті 92 Конституції України, згідно з яким виключно законами визначаються основи державної служби;
- частина друга статті 37 Конституції України, згідно з якою громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби.

3.2. Міжнародно-правовою основою преамбули Закону є стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (пункт «с»), ратифікованого Україною, згідно з якою кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість допуска-

тися в своїй країні на загальних умовах рівності до публічної служби¹ (*в англ. оригіналі – public service*)².

3.3. Преамбула Закону базується також на рекомендаціях міжнародних організацій:

- додатку до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, де, зокрема, зазначено, що правова основа та загальні принципи, які обумовлюють статус публічних службовців, повинні визначатися законом або колективними угодами; їхнє застосування має бути доручено уряду та/або іншим уповноваженим установам або забезпечене на основі колективних угод (пункт 1);

- положеннями розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації під назвою «Принципи публічного адміністрування», підготовленому експертами SIGMA, де, зокрема, зазначено, що правові рамки публічної служби встановлені і застосовуються (принцип 2), первинне і вторинне законодавство (закони і підзаконні акти) встановлене і застосовується (пункт 5 принципу 2).

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

4.1. Термінологічне сполучення «*особисті якості*», застосоване у преамбулі Закону, не має визначення у законодавстві України.

За змістом Закону носієм особистих якостей є громадянин України. Громадянин є фізичною особою і є учасником правових відносин. Відповідно в Законі шляхом додання до іменника «*якості*» прикметника «*особисті*» утворено термінологічне сполучення «*особисті якості*».

Правовий зв'язок громадянина України з державою виявляється у системі взаємних прав та обов'язків, визначених Конституцією і законами. Зокрема, відповідно до частини другої статті 38 Конституції України, громадяни користуються правом рівного доступу до державної служби. Також Закон визначає певну систему взаємних прав та обов'язків, які виникають у зв'язку з реалізацією громадянином конституційного права рівного доступу до державної служби.

Виходячи із контексту, у якому в Законі застосовується термінологічне сполучення «*особисті якості*», можна вважати, що йдеться про певні сукупності якостей (відмінних рис, властивостей, характеристик, ознак), яким мають відповідати громадяни України, які реалізують своє право рівного доступу до державної служби.

4.1.1. Вимоги до особистих якостей громадян України, які претендують на посади державної служби, обумовлені:

¹ Тут і далі під публічною службою розуміється державна служба і служба в органах місцевого самоврядування.

² Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148- VIII від 19.10.1973 р. Пакт в Україні набув чинності відповідно до статті 3 Закону України «Про правонаступництво України» від 19.09.1991 р. № 1543-ХІІ і є частиною національного законодавства України.

- 1) загальними особливостями державної служби, що визначені Законом;
- 2) відмінностями у професійній діяльності державних службовців, зміст якої визначається наданими їм повноваженнями й виконуваними завданнями і обов'язками.

Загальною рамкою для встановлення конкретного переліку особистих якостей державного службовця відповідно до змісту його професійної діяльності є наведене у пункті 5 частини першої статті 2 Закону визначення терміна «професійна компетентність» як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку.

4.1.2. Застосування терміна «особисті якості» у значенні, в якому його можна тлумачити у Законі, асоціює з положеннями розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації під назвою «Принципи публічного адміністрування», підготовленому експертами SIGMA. Згідно з принципом 3 розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» цього документа-рекомендації набір публічних службовців базується на їх досягненнях (якості або заслугах) (*is based on merit*³) і однаково тлумачиться на всіх його етапах⁴.

4.1.3. Слід зазначити, що поняття «фізична особа», на основі якого утворено термінологічне сполучення «особисті якості», відрізняється від розуміння «особи» в психології і соціології, де для її позначення використовується термін «індивід» (*lat. individuum – неподільне, особа*)⁵.

Психологія і соціологія розглядають індивіда (тобто особу) у взаємозв'язку з поняттями «людина», «індивідуальність», «особистість»⁶.

Словосполучення «особистісні якості людини» може, залежно від контексту, застосовуватися у найбільш широкому значенні як уся сукупність особистісних якостей, притаманних конкретній людині, або у значенні сукупності її психофізіологічних якостей чи сукупності психологічних якостей, або лише як її соціологічних якостей (цінностей і ціннісних орієнтацій, установок і мотивів діяльності) чи методологічних якостей, пов'язаних із інтелектом і способами мислення окремих особистостей.

З позицій етики, психології та соціології не особа (індивід), а саме особистість може бути носієм сукупності психологічних, соціальних та інтелек-

³ Термін «*merit*» у значенні заслуг застосовується, наприклад, в законодавстві про зайнятих в урядових (державних) організаціях США. Законодавець в преамбулі Закону застосував близький за значенням термін «досягнення».

⁴ The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014 (Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

⁵ Соціологічна енциклопедія / Укладач В.Г. Городяненко. – К.: Академвидав, 2008. – С. 154.

⁶ Варій М.Й. Загальна психологія: підр. [для студ. вищ. навч. закл.] / М.Й. Варій – [3-е вид.]. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – С. 215-219; Кузьменко Т.М. Соціологія. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – С. 194.

туальних якостей, що відповідають вимогам будь-якої успішної професійної діяльності, в тому числі вимогам успішної державної служби.

Доступом до державної служби мають користуватися громадяни України, які при усіх інших рівних обставинах відрізняються від особи рисами особистості. Носієм професійної компетентності за змістом цього поняття може бути лише особистість громадянина, який відповідає вимогам Закону.

З урахуванням зазначеного, на наш погляд, для більш точного тлумачення змісту преамбули Закону було б доцільно використовувати замість терміна «особисті якості» термін «*професійні якості*» (у сполученні із застосованим у преамбулі терміном «*досягнення*»), що застосовується в пункті 2 частини першої статті 61 Закону, або термін «професійна компетентність», який визначено в пункті 5 статті 2 Закону.

4.2. Термін «*досягнення*», застосований у преамбулі Закону, означає успішні або найкращі результати:

- 1) попередньої трудової або службової діяльності (за умови наявності відповідного стажу і досвіду роботи);
- 2) навчання, професійного і особистого розвитку.

4.3. Терміни «публічна», «професійна», «політично неупереджена», «ефективна», «орієнтована на громадян» державна служба розкриваються у статтях 1 та 4 Закону через визначення предмета його регулювання та відповідних принципів державної служби.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/ інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Зазначені в преамбулі обставини, які послужили приводом та метою для прийняття Закону, знайшли відповідне відображення в його статтях.

5.2. Використані в преамбулі терміни «*особисті якості*» і «*досягнення*» застосовані в частині другій статті 22 Закону, де визначено, що проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади.

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Державна служба та державний службовець

1. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

2. Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення змісту термінів «державна служба» і «державний службовець», що дасть змогу встановити сутнісні ознаки державної служби і окреслити предмет регулювання Закону.

2. Цілі статті (мета норми)

Стаття має на меті:

1) визначити основні ознаки державної служби (публічність, професійність, політична неупередженість) як виду специфічної державної діяльності

певної категорії осіб із спрямуванням такої діяльності на практичне виконання завдань і функцій держави;

2) визначити сутність дефініції «державний службовець», що застосовується не тільки для цілей Закону, а й для інших актів законодавства.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Ряд положень статті мають конституційну основу. Так, згідно з частиною другою статті 38 Конституції України, громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби; пунктом 12 частини першої статті 92 Основного Закону передбачено, що виключно законами визначаються основи державної служби.

Визначений частиною другою коментованої статті термін «державний службовець» враховує ряд положень Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, згідно з якими публічними службовцями вважаються будь-які посадовці органів публічної влади чи їхніх підрозділів, які обіймають свої посади згідно з положеннями закону або за контрактом, і оплата праці яких здійснюється з публічного бюджету, крім виборних представників та певних категорій працівників, діяльність яких регламентується окремими правовими положеннями.

Водночас слід зауважити, що з огляду на практику законодавчого регулювання відносин у сфері публічної служби країн-членів ЄС дати однозначне визначення терміна «публічний службовець» складно, оскільки в Європі існує низка різних законодавчих підходів. А тому це визначення можна сформулювати з різних точок зору, наприклад з урахуванням установи, в якій працює така особа.

Зокрема, публічним службовцем можна вважати будь-яку особу, що зайнята у сфері надання публічних послуг. Проте таке визначення є надзвичайно широким та у певних країнах охоплює дуже різні види послуг.

Визначення терміна державної служби на основі функціональних обов'язків особи значно вужче. При цьому публічним службовцем слід вважати особу, яка виконує певні обов'язки лише у сфері публічної адміністрації.

Таке визначення вживається Євросоюзом у контексті свободи пересування громадян (див. тлумачення Статті 48 Угоди про створення Європейського Союзу).

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Стаття законодавчо врегулює зміст терміна «державна служба» через призму виконання завдань і функцій держави.

Відповідно до коментованої статті, *державною службою* є публічна, професійна, політично неупереджена діяльність з практичного виконання завдань і функцій держави. Такі завдання частково конкретизовані в шести

пунктах, які розкривають зміст діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зокрема з формування та реалізації державної політики (пункти 1 і 2 частини першої), а також пункти 3–5 згаданої частини, які прямо вказують на діяльність агентств, інспекцій і служб згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади».

Пунктом 6 частини першої коментованої статті виокремлено функцію з управління персоналом державних органів. Логіка такого виокремлення полягає у наскрізному значенні цієї функції для публічної адміністрації.

У системі державної служби та державних органів вибудовується чітка вертикаль відповідних посадових осіб, які мають статус державного службовця: Державний секретар КМУ, державні секретарі міністерств, керівники державної служби в інших державних органах, служби управління персоналом державних органів.

Пункт 7 частини першої коментованої статті передбачає реалізацію інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

У тексті Закону для забезпечення зручності застосування його окремих положень вживається узагальнювальний термін «*державний орган*», під яким розуміється орган державної влади, інший державний орган, їх апарат (секретаріат).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментована стаття містить базові визначення, які безпосередньо пов'язані з іншими статтями Закону.

Державна служба в широкому розумінні є діяльністю, яка є *публічною, професійною і політично неупередженою*.

Ознака *публічності державної служби* полягає в служінні особи інтересам держави і суспільства, дотримання особливого правового режиму відносин зайнятості – публічного, що на відміну від приватно-правового режиму полягає у спеціальних, законодавчо встановлених вимогах, обмеженнях та порядку.

Професійність державної служби полягає в тому, що відповідні завдання і функції держави виконуються на професійній основі посадовими особами – державними службовцями, які займають на постійній основі посади державної служби в державних органах.

Політичною неупередженістю державної служби є її провадження в інтересах усіх громадян відповідно до засад реалізації державної політики у відповідній галузі або сфері суспільних відносин, що не залежить від програмних цілей і завдань певних політичних партій або політичних поглядів і переконань окремих політиків.

Державна служба як діяльність полягає у виконанні державними службовцями завдань і функцій держави, що реалізуються через відповідні державні органи. Так, КМУ відповідно до його компетенції визначає одну або декілька сфер державної політики. Відповідальність за формування та/або

реалізацію такої політики покладається на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Завдання і функції держави, які визначаються законом і стосуються виконавчої гілки влади (на рівні центральних органів виконавчої влади), конкретизуються у відповідних положеннях про такі органи, що затверджуються КМУ. Завдання і функції держави, що реалізуються місцевими державними адміністраціями як місцевими органами виконавчої влади визначаються Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

Ці завдання і функції держави можуть визначатися також іншими (галузевими) законодавчими актами.

Державна служба є професійною діяльністю особи з *практичного виконання завдань і функцій держави*. Практичність їх виконання полягає в тому, що державні службовці в своїй повсякденній роботі реалізують державну політику, визначену у відповідних законодавчих актах як сукупність певних завдань і функцій держави, шляхом виконання посадових обов'язків.

Ці завдання і функції полягають в:

1) *аналізі державної політики*, який проводиться на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях. На підставі результатів такого аналізу готуються пропозиції стосовно *формування державної політики*, зокрема розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) *забезпеченні реалізації державної політики, виконанні загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконанні законів та інших нормативно-правових актів*.

На державних службовців як представників держави покладається практична реалізація державної політики у відповідній галузі або сфері суспільних відносин (економіка, освіта, медицина, соціальний захист, публічні фінанси та ін.).

Державні службовці, які працюють у відповідних державних органах, згідно із своєю компетенцією забезпечують виконання затверджених законами загальнодержавних програм, визначених КМУ, і галузевих програм, визначених відповідними міністерствами. Державні службовці місцевих державних органів, поряд з реалізацією загальнодержавних і галузевих програм, забезпечують також виконання регіональних програм, що затверджуються місцевими органами виконавчої влади разом з відповідними органами місцевого самоврядування;

3) *надання доступних і якісних адміністративних послуг*. Поняття адміністративної послуги визначене в Законі України «Про адміністративні послуги»⁷, згідно із статтею 1 якого такою послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Фактично для багатьох державних службовців, насамперед у державних

⁷ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2013. – № 32. – Стор. 1705. – Ст. 409.

службах і агентствах та районних державних адміністраціях, надання адміністративних послуг є основною функцією. В перспективі відповідні повноваження повинні максимально передаватися/делегуватися органам місцевого самоврядування;

4) здійснення *державного нагляду та контролю за додержанням законодавства*. Державні органи відповідно до законів та положень про них здійснюють функції з державного нагляду та контролю. Особливо це властиво центральним органам виконавчої влади, які утворюються у формі інспекцій.

Державний контроль полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні та усуненні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Мабуть, одним із класичних прикладів здійснення державного контролю є діяльність Держаудитслужби.

Поряд з контролем державні органи здійснюють такий близький до нього вид діяльності, як державний нагляд.

Основні відмінності державного нагляду і державного контролю полягають у наступному.

Як правило, державний нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які організаційно їм не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів.

У процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися також дисциплінарні заходи.

Державний нагляд здійснюється за дотриманням суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами.

Як приклад державного наглядового органу можна привести Держпродспоживслужбу, основні функції якої наглядові;

5) здійснення *управління державними фінансовими ресурсами і майном*. Основні завдання, функції і повноваження державних органів з управління фінансовими ресурсами і майном визначаються БКУ, ГКУ, Законом України «Про управління об'єктами державної власності» та іншими законодавчими актами;

6) виконання функцій з *управління персоналом державних органів*. До персоналу державного органу, управління яким є однією з функцій держави і державного органу, належать як державні службовці такого органу, так і інші працівники, що виконують функції з обслуговування (див. пункт 8 частини першої статті 2, частину четверту статті 3 коментованого Закону);

7) *реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством*. Визначені пунктами 1-6 частини першої коментованої статті завдання і функції держави, які реалізуються відповідними державними органами шляхом здійснення їх повноважень, не є вичерпними.

При цьому слід враховувати, що повноваження органів державної влади, їх посадових і службових осіб, відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, визначаються виключно Конституцією і законами.

5.2. Частина друга коментованої статті наводить визначення терміна «*державний службовець*», згідно з яким ним може бути громадянин України, що займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для певної посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Отже, державний службовець – це особа, яка:

є громадянином України;

займає посаду державної служби у державному органі;

здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу, в якому він працює;

одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету;

дотримується принципів державної служби.

Очевидно, що перші чотири ознаки формальні, а п'ята має цільовизначальний характер.

Стаття 2. Визначення термінів

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

1) безпосередній керівник – найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець;

2) державна мова – українська мова, якій Конституцією України надано статус мови офіційного спілкування посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування під час виконання посадових обов'язків, а також мови діловодства і документації цих органів та посадових осіб;

3) керівник державної служби в державному органі (далі – керівник державної служби) – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі;

4) посада державної служби – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону;

5) професійна компетентність – здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку;

6) рівнозначна посада – посада державної служби, що належить до однієї групи оплати праці з урахуванням юрисдикції державного органу;

7) суб'єкт призначення – державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади;

8) функції з обслуговування – діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій, визначених частиною першою статті 1 цього Закону;

9) професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності;

10) службова дисципліна – неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку.

2. Терміни «близькі особи», «корупційне правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «пряме підпорядкування» в цьому Законі вживаються у значенні, визначеному Законом України «Про запобігання корупції».

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення змісту термінів, які вживаються у Законі.

2. Цілі статті (мета норми)

Стаття має на меті визначення змісту десяти основних термінів, що вживаються в Законі, а саме: безпосередній керівник, державна мова, керівник державної служби в державному органі, посада державної служби, професійна компетентність, рівнозначна посада, суб'єкт призначення, функції з обслуговування, професійне навчання та службова дисципліна.

Стосовно термінів «близькі особи», «корупційне правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів» і «пряме підпорядкування» стаття містить бланкетну норму з посиланням на Закон України «Про запобігання корупції».

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарту) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Понятійний апарат коментованої статті кореспондує з відповідними положеннями Конституції і законів України, а також з рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій у зазначеній сфері.

Так, згідно із статтею 10 Основного Закону, державною мовою в Україні є українська мова. Пункт 2 частини першої коментованої статті фактично відтворює зміст статті 10 Конституції.

Положення статті також кореспондують з рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій:

1) у розділі 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування», підготовленого експертами SIGMA, застосовуються, зокрема, такі терміни:

«посади публічної служби» (*public service positions*) (пункт 2 принципу 3 розділу 3), що за змістом асоціює із застосованим у Законі терміном «посада державної служби»;

«профілі компетентності» (*competency profiles*) і «різні набори умінь і компетенцій» (*different sets competences*) (пункти 2 і 3 принципу 3 розділу 3), що за змістом асоціює із застосованим у Законі терміном «професійна компетентність»;

«дисципліна на публічній службі» (*discipline in the public service*) (принцип 10 розділу 3), що за змістом асоціює із застосованим у Законі терміном «службова дисципліна»;

«професійне навчання публічних службовців» (*professional training of public servants*) (пункт 1 принципу 6), що за змістом асоціює із застосованим у Законі терміном «професійне навчання»;

«запобігання корупції на публічній службі» (*prevent corruption in the public service*) (пункт 1 принципу 10 розділу 3), якому відповідає назва Закону України «Про запобігання корупції», де наведено визначення термінів «корупційне правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів» і «пряме підпорядкування», застосовані у Законі, на які зроблене посилання в частині другій коментованої статті; визначено,

що забезпечується професійний розвиток публічних службовців, який, зокрема, включає регулярне навчання (*regular training*) (принцип 10 згаданого документа-рекомендації). Професійне навчання (*professional training*), що передбачає деталізацію повноважень і обов'язків публічних службовців, встановлено Законом і застосовується на практиці (пункт 1 принципу 10 документа-рекомендації);

2) Європейської рамки кваліфікацій для навчання протягом всього життя: ЄРК (*The European Qualifications Framework for Lifelong Learning, EQF*), у додатку 1 якого, зокрема, визначено терміни «знання» (*knowledge*), «уміння» (*skills*), «компетентність» (*competence*)⁸;

3) Міжнародної стандартної класифікації занять: МКЗ-08 (*International Standard Classifications of Occupations: ISCO-08*), в якій, зокрема, визначено термін «уміння» (*skills*)⁹.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Стаття повністю присвячена визначенню понятійного апарату, що використовується у Законі.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. У законодавчих актах України понятійний апарат використовується для забезпечення правильного та однозначного розуміння і застосування їх тексту. Тому, відповідно до правил законодавчої (нормопроектувальної) техніки, в законах, як правило, в перших статтях, визначаються основні терміни, що вживаються для цілей конкретного акта.

В Законі такий понятійний апарат наведено у коментованій статті.

1. *Безпосередній керівник* – найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець.

Наприклад, залежно від структури та штатного розпису державного органу для головного спеціаліста сектору, що входить до складу відділу, безпосереднім керівником є завідувач (начальник) сектору. Відповідно, для завідувача (начальника) сектору безпосереднім керівником є завідувач (начальник) відділу.

Термін «безпосередній керівник» застосовується у тому разі, коли йдеться в Законі про:

підпорядкування державного службовця, а також виконання ним обов'язку щодо інформування безпосереднього керівника про отримання ним

⁸ European Communities. The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF) / Education and Training. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. – P. 11.

⁹ International Standard Classifications of Occupations: ISCO-08 / International Labour Office. – Geneva: ILO, 2012. – P. 11.

наказу (розпорядження) або доручення не від безпосереднього керівника (частини перша і четверта статті 9 Закону);

здійснення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «А» і «Б», безпосереднім керівником (частина третя статті 44 Закону);

погодження безпосереднім керівником індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (частина перша статті 49 Закону);

виплату за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця, що встановлюється керівником державної служби за поданням безпосереднього керівника державного службовця (частина третя статті 52 Закону);

виплату за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби, що встановлюється керівником державної служби за поданням безпосереднього керівника державного службовця (частина четверта статті 52 Закону);

право безпосереднього керівника державного службовця вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку (частина третя статті 63 Закону).

Таким чином, особливості правового статусу безпосереднього керівника полягають у тому, що йому прямо підпорядкований певний державний службовець.

2. *Державна мова*, за визначенням пункту 2 частини першої статті, – українська, якій Конституцією України надано статус мови офіційного спілкування посадових осіб державних органів під час виконання службових обов'язків, а також мови діловодства та іншої діяльності зазначених органів і посадових осіб.

Визначення терміна «*державна мова*» застосовується в Законі у зв'язку з такими його положеннями:

обов'язком державного службовця використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації (пункт 5 частини першої статті 8 Закону);

організацією центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, із залученням навчальних закладів до навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою (пункт 6 частини другої статті 13 Закону);

здійсненням керівником державної служби в державному органі планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою (пункт 7 частини другої статті 17 Закону);

вимогою до громадян України, які користуються правом на державну

службу, вільно володіти державною мовою (частина перша статті 19, пункти 1–5 частини другої статті 20 Закону).

3. *Керівник державної служби* має спеціальний статус в державному органі. До повноважень керівника державної служби належить вирішення в межах Закону та інших нормативно-правових актів усіх питань державної служби. Зазначений керівник є посадовою особою, яка займає найвищу посаду державної служби в певному органі.

Статус керівника державної служби в державному органі визначається статтею 17 Закону.

При цьому необхідно зауважити, що в більшості державних органів керівником державної служби є керівник державного органу (зокрема у державних службах, інспекціях, агентствах, місцевих державних адміністраціях).

Проте в органах, які очолюють особи, що обіймають політичні посади або повністю складаються з таких осіб (наприклад, КМУ) чи обіймають інші посади, що не належать до посад державної служби (наприклад, державні колегіальні органи), керівником державної служби, як правило, є керівник апарату (секретаріату) такого органу.

4. *Посада державної служби* обумовлює відповідне службове становище державного службовця.

Згідно із Законом, «посада державної служби» є визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 Закону.

«Посада» є ключовим визначенням Закону, яке по суті без змін перенесено із Закону «Про державну службу» 1993 року (стаття 2).

Коментований Закон не оперує визначенням поняття «посадової особи», яке містилось у зазначеному Законі 1993 року. Посадовими особами відповідно до згаданого Закону вважались керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Таким чином, визначення посадової особи на сьогодні відсутнє в законодавстві, при цьому ККУ зберігає поняття «службової особи» (стаття 18), що включає представників державних органів, функції яких пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій.

За змістом частини першої статті 1 коментованого Закону, державні службовці, займаючи посади державної служби, в межах наданих кожному з них повноважень практично виконують певні завдання і функції держави, зокрема щодо:

аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

управління державними фінансовими ресурсами і майном, контролю за їх використанням;

управління персоналом державних органів;

реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

5. *Професійна компетентність* – здатність державного службовця в межах повноважень, визначених згідно з посадою, застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання завдань і функцій держави, навчання, професійного та особистісного розвитку.

Тобто, акцент робиться на кількох складових:

а) спеціальні знання, уміння та навички, здатність їх застосовувати;

б) моральні якості;

в) професійний та особистісний розвиток.

Існує співвідношення ознак «професійної компетентності» та «професіоналізму». Останнє поняття характеризує достатньо високий рівень професійних якостей, властивий особистості, яка здатна продуктивно задовольняти потреби суспільства, досконало володіє професією, тобто певними способами та прийомами розв'язання професійних завдань.

Введення в Закон терміна «професійна компетентність» пов'язане із запровадженням положень менеджменту людських ресурсів у сфері державної служби згідно з вимогами, що висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, сформульованими у розділі 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування», підготовленого експертами SIGMA¹⁰.

Менеджмент людських ресурсів – це стратегічний, інтегрований та узгоджений підхід до зайнятості, розвитку та благополуччя осіб, які працюють в організації¹¹. Важливою частиною менеджменту людських ресурсів є менеджмент людських ресурсів, базований на компетентності (*Competency-based HRM*), поряд з такими його складовими частинами, як стратегічний менеджмент людських ресурсів (*Strategic HRM*), менеджмент делегування систем і ролей (*Delivering HRM – systems and roles*), менеджмент і продуктивне виконання роботи (*HRM and performance*), менеджмент людського капіталу

¹⁰ The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014 (Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

¹¹ Armstrong's handbook of human resource management practice / Michael Armstrong. – 13th Edition. – London: Kogan Page Limited, 2014. – P. 5.

(*Human capital management*), менеджмент знань (*Knowledge management*) і етичні виміри МЛР (*The ethical dimension of HRM*)¹². За логікою згаданих «Принципів публічного адміністрування» невід'ємною частиною менеджменту людських ресурсів державної служби має стати менеджмент людських ресурсів, базований на компетентності.

Термін «професійна компетентність», що застосовується у Законі, утворено шляхом додання до слова «компетентність», що застосовується у менеджменті людських ресурсів, уточнювального означення «професійний» з урахуванням того, що державна служба відповідно до абзацу першого частини першої статті 1 Закону є професійною діяльністю. Поняття професійної компетентності є видовим стосовно родового поняття компетентність.

Менеджмент людських ресурсів, базований на компетентності, є однією із новацій Закону, практична реалізація якої вимагає ставлення до державного службовця як до головного активу і ключового ресурсу ефективної роботи державного органу, а також формування організаційного середовища та створення соціально-психологічного клімату, сприятливих для розвитку професійної компетентності державних службовців.

Термін «компетентність» (*competency*) в менеджменті людських ресурсів визначається як внутрішня характеристика особистості (*underlying characteristic of a person*), наслідком якої є ефективне або найкраще виконання (*effective or superior performance*)¹³. Це визначення є одним із найбільш узагальнених і типових в менеджменті людських ресурсів. Поряд з ним існує багато інших визначень, схожих за змістом і більш деталізованих.

Наприклад, у публікації «Компетентності для майбутнього» ООН, а також у практичному довіднику ООН з розвитку компетентності її працівників зазначено, що термін «компетентність» може бути визначено як комбінація умінь, характерних рис і вчинків (типів поведінки), що прямо пов'язані з успішним виконанням роботи¹⁴. При цьому термін «робота» є терміном трудового права, який рівнозначний таким застосованим у Законі термінам адміністративного права, як «посадові обов'язки» та «завдання і обов'язки».

Компетентність в менеджменті людських ресурсів визначається також як здатність, що потрібна для розв'язання робочих завдань і для отримання необхідних результатів роботи¹⁵.

В Європейській рамці кваліфікацій для навчання протягом всього життя компетентність означає доведену здатність використовувати знання, уміння

¹² Там само. – Р. 15-104.

¹³ Там само. – Р. 86.

¹⁴ United Nations. Competencies for Future. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://careers.un.org/lbw/attachments/competencies_booklet_en.pdf; UN Competency Development – a Practical Guide / Office of Human Resource Management Department of Management United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Un_competency_development_guide.pdf.

¹⁵ Уиддет С., Холлифорд С. Руководство по компетенциям. Пер. с англ. М.: НИРО, 2003. – С. 5.

і особисті, соціальні і/або методологічні здібності в робочих чи навчальних ситуаціях, професійному чи особистому розвитку¹⁶.

Можна констатувати, що незважаючи на багатоманітність тлумачення поняття «компетентність» для цілей менеджменту людських ресурсів, маємо, з одного боку, особистість, яка відрізняється внутрішньою характеристикою, що називається компетентністю. З іншого боку, стає можливим належне, продуктивне, ефективне або найкраще виконання роботи завдяки наявності у особистості такої внутрішньої характеристики як компетентність.

Разом з тим варто підкреслити, що саме особистість є носієм професійної компетентності.

До суттєвої ознаки поняття «професійна компетентність» належить здатність:

- 1) застосовувати спеціальні знання, уміння і навички;
- 2) виявляти моральні і ділові якості.

Професійна компетентність не є статичним набором певних характеристик особи. Характеристики професійної компетентності – динамічні і взаємозв'язані. Важливими є не самі по собі спеціальні знання, а здатність державного службовця застосовувати їх для досягнення потрібних результатів професійної діяльності. Застосування спеціальних знань обумовлює здатність державного службовця до умілої професійної роботи.

Неодноразове повторення певних дій перетворює уміння у навички. Але однієї здатності застосовувати знання, уміння і навички замало для досягнення потрібних результатів професійної діяльності. Для їх досягнення, тобто для належного виконання посадових завдань і обов'язків, навчання, професійного і особистого розвитку, здатність застосовувати знання, уміння і навички має перетворитися у відповідні дії, типи (способи) мислення і поведінки завдяки виявленню належних моральних і ділових якостей.

У Законі термін «професійна компетентність» застосовується в:

пункті 7 частини першої статті 7 (право державного службовця на просування по службі з урахуванням професійної компетентності);

пункті 11 частини першої статті 8 (обов'язок державного службовця підвищувати професійну компетентність);

пункті 1 частини першої статті 15 (типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»);

пункті 2 частини другої статті 17 (планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності);

частині другій статті 18 (планування та організація заходів з питань підвищення професійної компетентності державних службовців);

¹⁶ European Communities. The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF) / Education and Training. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. – P. 11.

частині першій статті 20 (вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності);

частині другій статті 22 (проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності);

пункті 5 частини четвертої статті 23 (вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду);

пункті 4 частини третьої статті 27 (під час засідання конкурсної комісії її члени проводять співбесіду з кандидатами на зайняття вакантних посад з урахуванням результатів тестування для уточнення їхньої професійної компетентності);

частині першій статті 40 (просування державного службовця здійснюється з урахуванням професійної компетентності);

частині першій статті 41 (державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу у визначених цим Законом випадках);

назві статті 48 (підвищення рівня професійної компетентності державних службовців);

частині першій статті 48 (державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно);

частині п'ятій статті 48 (підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби);

частині восьмій статті 48 (з метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби);

частині першій статті 49 (державний службовець складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності);

пункті 1 частини другої статті 63 (керівник державної служби зобов'язаний створювати умови для підвищення державними службовцями професійної компетентності).

Запровадження менеджменту людських ресурсів, базованого на компетентності, потребує від керівників державної служби в державних органах та від інших посадових осіб, зайнятих на державній службі, спеціальних знань у цій сфері і системної роботи з розроблення, запровадження і при необхідності оновлення відповідної нормативної бази, в тому числі:

типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» (пункт 1 частини першої статті 15 Закону);

спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» (частина третя статті 20 Закону);

професійних стандартів державних службовців (пункти 5 і 8 частини третьої статті 13 Закону).

Останнє поняття характеризує достатньо високий рівень професійних якостей, властивий особистості, яка здатна продуктивно задовольняти

потреби суспільства, досконало володіє професією, тобто певними способами та прийомами розв'язання професійних завдань.

6. *Рівнозначна посада* – посада, що належить до однієї групи оплати праці (частина перша статті 51 Закону) з урахуванням юрисдикції державного органу (частина друга статті 51 Закону).

При цьому за першою ознакою виділяється дев'ять груп оплати праці, а за другою визначається три юрисдикції:

а) вся територія України (загальнонаціональний рівень);

б) територія однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя (регіональний рівень);

б) територія одного або кількох районів, міст обласного значення (місцевий рівень).

Термін «рівнозначна посада» застосовується у разі переведення державного службовця на таку посаду в тому самому державному органі або в іншому державному органі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) без обов'язкового проведення конкурсу (абзаци перший та другий частини першої статті 41 Закону).

Приклади:

1) державний службовець, який займає посаду начальника відділу у складі самостійного структурного підрозділу державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, може бути переведений на посаду начальника відділу у складі самостійного структурного підрозділу іншого державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України;

2) державний службовець, який займає посаду головного спеціаліста державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію області, може бути переведений на посаду головного спеціаліста державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію області.

При цьому головний спеціаліст державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію району, не може бути переведений на посаду головного спеціаліста державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію області.

7. *Суб'єкт призначення*. Цей термін стосується державного органу або посадової особи, яким відповідно до законодавства надано повноваження призначати особу на відповідну посаду державної служби (згідно з результатами проведеного конкурсу) або звільняти з такої посади. Суб'єкт призначення, як правило, виконує й інші повноваження щодо державного службовця, зокрема ініціює дисциплінарне провадження, вирішує питання про заохочення.

8. *Функції з обслуговування* – специфічна діяльність працівників державного органу технічного, тобто допоміжного характеру, які не можуть здійснювати повноваження державного органу.

Реалізація функцій з обслуговування не стосується реалізації завдань та функцій держави. Фактично така робота подібна до зайнятості у приватному секторі, що не потребує публічно-правових умов і обмежень.

Детальніше питання визначення працівників, які виконують функції з обслуговування, висвітлені в частині четвертій статті 3 Закону.

9. *Професійне навчання* полягає в набутті та вдосконаленні професійних знань, умінь та навичок, що забезпечують відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності.

В Законі термін «професійне навчання» застосовується у зв'язку з:

1) встановленням права державного службовця на професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу (пункт 6 частини першої статті 7);

2) повноваженнями центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби щодо:

визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів (пункт 5 частини третьої статті 13);

формування пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечення своєчасного фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів (пункт 7 частини третьої статті 13);

сприяння розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегування їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів (пункт 8 частини третьої статті 13);

створення державним службовцям умов для підвищення професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно (частина перша статті 48);

3) проведенням професійного навчання державних службовців за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном (абзац перший частини другої статті 48);

4) забезпеченням керівником державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного органу, організації професійного навчання державних службовців, підвищення їхньої кваліфікації на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також наданням права відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб (частина четверта статті 48);

5) визначенням необхідності у професійному навчанні державного службовця його безпосереднім керівником та службою управління персона-

лом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності (абзац другий частини п'ятої статті 48);

6) забезпеченням керівником державної служби професійного навчання державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення (частина шоста статті 48);

7) збереженням на строк професійного навчання за державним службовцем його посади та заробітної плати (частина сьома статті 48).

Питання підвищення рівня професійної компетентності регулюються статтею 48 Закону.

10. *Службова дисципліна.* За визначенням коментованої статті під службовою дисципліною розуміється неухильне додержання Присяги державного службовця (стаття 36 Закону), сумлінне виконання службових обов'язків (стаття 8 Закону) та правил внутрішнього службового розпорядку (стаття 47 Закону).

Питання службової дисципліни регулюються статтями 61–63 Закону.

5.2. У Законі застосовується ряд інших термінів. Слід звернути увагу на особливість термінів «близькі особи», «корупційне правопорушення», «реальний конфлікт інтересів», «пряме підпорядкування», які взаємозв'язані за своїм змістом, оскільки вживаються у значенні, визначеному Законом України «Про запобігання корупції»¹⁷.

У статті 1 Закону «Про запобігання корупції» наводиться перелік близьких осіб, а саме: особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 згаданого Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних). До їх числа також належать особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також (незалежно від зазначених умов) чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта.

Термін «корупційне правопорушення», що застосовується в коментованій статті, відповідає змісту терміна, визначеного частиною першою статті 1 Закону «Про запобігання корупції».

Необхідно акцентувати увагу на терміні «потенційний конфлікт інтересів», що означає наявність у державного службовця приватного інтересу у сфері, в якій він виконує свої службові повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття ним рішень, вчинення чи невчинення певних дій під час виконання зазначених повноважень.

¹⁷ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2014. – № 49. – Стор. 3186. – Ст. 2056.

Стаття 3. Сфера дії цього Закону

1. Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця.

2. Дія цього Закону поширюється на державних службовців:

- 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) місцевих державних адміністрацій;
- 4) органів прокуратури;
- 5) органів військового управління;
- 6) закордонних дипломатичних установ України;
- 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону;
- 8) інших державних органів.

3. Дія цього Закону не поширюється на:

- 1) Президента України;
- 2) Главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників;
- 3) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів;
- 4) Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів;
- 5) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників;
- 6) Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників;
- 7) народних депутатів України;
- 8) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників;
- 9) службовців Національного банку України;
- 10) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим;
- 11) депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування;
- 11¹) суддів Конституційного Суду України;
- 11²) постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України;
- 12) суддів;
- 13) прокурорів;
- 14) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування;
- 15) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів го-

сподарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами;

16) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону;

17) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом;

18) працівників патронатних служб.

4. Критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Перелік посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за поданням керівника державної служби у відповідному органі.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення сфери дії Закону виходячи з переліку державних органів, на державних службовців яких поширюється дія Закону; посадових і службових осіб, на яких не поширюється дія Закону, тобто які не належать до державних службовців; а також залишення поза сферою державної служби працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є чітке визначення сфери дії Закону та предмета його правового регулювання, що досягається насамперед шляхом розмежування посад державної служби та інших посад (політичних посад, посад патронатної служби тощо).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття, визначаючи сферу регулювання Закону, наводить перелік державних органів і посадових осіб, визначених Конституцією України, а саме: Президент України (розділ V), КМУ та інші органи виконавчої влади (розділ VI), органи правосуддя та прокуратури (розділ VIII), НБУ (стаття 100), Уповноважений ВРУ з прав людини (стаття 101) та деякі інші.

При визначенні предмета та сфери регулювання Закону враховано рекомендації (стандарти) міжнародних організацій, зокрема Рекомендації №R (2000) 6 та (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи з питань регулювання державної служби в країнах Європейського Союзу, а також положення

окремих законодавчих актів країн-членів ЄС, які регулюють процедуру проходження публічної служби.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Понятійний апарат коментованої статті стосується насамперед визначення як видів, так і найменувань конкретних державних органів, зокрема міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів прокуратури, органів військового управління, закордонних дипломатичних установ України.

Зміст термінів розкривається у відповідних спеціальних законах.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Стаття системно пов'язана не тільки з іншими статтями Закону, а й з відповідними законодавчими актами, що регулюють відносини у відповідній сфері. Так, згідно з частиною другою коментованої статті дія Закону поширюється на державних службовців:

Секретаріату КМУ, який згідно із статтею 47 Закону «Про Кабінет Міністрів України»¹⁸ здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Уряду. Секретаріат КМУ як постійно діючий орган провадить свою діяльність на підставі положення, що затверджується КМУ¹⁹;

міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких регулюється Законом «Про центральні органи виконавчої влади»²⁰ та іншими законодавчими актами, зокрема так званими спеціальними законами;

місцевих державних адміністрацій, діяльність яких регулюється Законом «Про місцеві державні адміністрації»²¹;

органів прокуратури, діяльність яких регулюється Законом «Про прокуратуру»²². При цьому слід звернути увагу на те, що дія Закону «Про державну службу» не поширюється на прокурорів;

органів військового управління. Згідно із статтею 1 Закону «Про оборону

¹⁸ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2014. – № 13. – Стор. 828. – Ст. 222.

¹⁹ Про затвердження Положення про Секретаріат КМУ: постанова КМУ від 12.08.2009 р. № 850 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2009. – № 61. – Ст. 2164.

²⁰ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2011. – № 38. – Стор. 1696. – Ст. 385.

²¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

²² Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2015. – № 2-3. – Стор. 54. – Ст. 12.

України»²³, до органів військового управління належить Міністерство оборони, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів, Генеральний штаб Збройних Сил, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних Силах та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління (в межах їхньої компетенції) військами (силами), з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації;

закордонних дипломатичних установ України, до яких згідно із статтею 1 Закону «Про дипломатичну службу»²⁴ належать дипломатичні представництва та консульські установи України в інших державах, представництва при міжнародних організаціях. Наряду із Законом «Про дипломатичну службу» діяльність державних службовців зазначених установ регулюється також актами, що затверджуються Президентом України, зокрема Консульським статутом України²⁵;

державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 Закону. У згаданій статті передбачена певна специфіка призначення на посаду та звільнення з посади за окремими посадами в місцевих державних адміністраціях, апаратах (секретаріатах) ВРУ, допоміжних органів, утворених Президентом України, у Представництві Президента України в АР Крим, Антимонопольному комітеті, Державному комітеті телебачення і радіомовлення, Секретаріаті Уповноваженого ВРУ з прав людини, Фонді державного майна, КСУ, ВСУ, вищих спеціалізованих судах, Вищій раді правосуддя, Вищій кваліфікаційній комісії суддів, НАЗК, РНБО, Рахунковій палаті, а також у державних колегіальних органах, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби;

інших державних органів. Законом не наводиться виключний перелік державних органів, на державних службовців яких поширюється його дія. І це цілком виправдано з точки зору динаміки розвитку системи управління публічної адміністрації, утворення, реорганізації та ліквідації державних органів або зміни їх найменування. Визначення таких державних органів повинне здійснюватися через ознаки, зазначені у частині першій статті 1 Закону. Крім того, як правило, в законодавчих актах, що встановлюють порядок утворення і діяльності відповідних державних органів, прямо зазна-

²³ Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-ХІІ (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1992. – № 9. – Ст. 106.

²⁴ Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-ІІІ (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2002. – № 5. – Ст. 29.

²⁵ Про Консульський статут України: Указ Президента України від 02.04.1994 р. № 127 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/127/94>

чаються вимоги щодо їх комплектування державними службовцями і регулювання їх діяльності Законом.

При цьому ще раз важливо наголосити, що більшість державних службовців працює в органах виконавчої влади.

Посади в державних органах, на які не поширюється дія Закону

Насамперед це «політичні посади», а також посади, які по суті не є політичними, але їх виведено з-під дії Закону і загалом законодавства про державну службу.

Коментована стаття і в цілому Закон не визначають, за якими ознаками або критеріями ті чи інші посади можуть бути віднесені до політичних. Водночас, виходячи із змісту та суті як цього Закону, так і інших законодавчих актів, політичними є ті посади, на яких особи, що їх обіймають, відповідають за формування державної політики, розв'язання стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства чи іншої відповідної сфери. Такі особи, як правило, обираються на виборах (Президент України, народні депутати України) або призначаються у похідний від виборів спосіб (члени КМУ, заступники міністрів) насамперед з урахуванням партійно-політичних чинників, на певний строк несуть політичну відповідальність перед виборцями.

Такі особи мають бути звільненими від щоденних адміністративних справ та управління персоналом. Це означає, що, зважаючи на специфіку відносин у відповідних сферах, процедура призначення (обрання) на певні посади та звільнення з посади, обсяг функцій і повноважень за цими посадами та порядок їх здійснення регулюються окремими законами.

Такими посадами згідно з частиною третьою коментованої статті є посади:

Президента України. Президент згідно з частиною першою статті 102 Конституції України є главою держави. Його статус і повноваження визначаються виключно Основним Законом;

Глави Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в АР Крим та його заступників. Адміністрація Президента є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом відповідно до його повноважень, що визначені пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України, який провадить свою діяльність на підставі відповідного Положення²⁶. Згідно з пунктом 8 зазначеного Положення, Глава Адміністрації Президента, його перший заступник і заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом. Найвищою посадовою особою державної служби в Адміністрації Президента України є керівник апарату, який згідно з частиною п'ятою статті 91 Закону «Про державну службу» також призначається на посаду та звільняється з посади Президентом.

²⁶ Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Стор. 21. – Ст. 978.

Повноваження та порядок діяльності Постійного Представника Президента України в АР Крим і його заступників визначаються законом²⁷;

членів КМУ, перших заступників та заступників міністрів. Згідно з частиною третьою статті 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України», а також частиною п'ятою статті 9 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», посади членів КМУ, перших заступників та заступників міністрів також належать до політичних посад, на які не поширюється дія трудового законодавства та законодавства про державну службу;

Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету, Голову та членів НАЗК, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів ЦВК, голів та членів інших державних колегіальних органів.

Згідно із статтями 1 і 4 Закону «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення»²⁸, Національна рада як конституційний постійно діючий колегіальний орган складається з восьми осіб, по чотири члени якого призначаються ВРУ та Президентом України. Голова обирається Національною радою з числа її членів таємним голосуванням.

Антимонопольний комітет згідно із спеціальним законом²⁹ є державним органом із спеціальним статусом, який утворюється у складі Голови та восьми державних уповноважених. Відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України, Голова Антимонопольного комітету призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади ВРУ. Закон «Про Антимонопольний комітет України», яким питання призначення на посаду та звільнення з посади Голови Комітету і державних уповноважених віднесено до компетенції Президента України, потребує приведення у відповідність з Конституцією.

НАЗК згідно із статтею 4 Закону «Про запобігання корупції»³⁰ є колегіальним центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, до складу якого входить п'ять членів. Члени НАЗК призначаються на посаду та звільняються з посади КМУ за спеціальною процедурою на конкурсних засадах. Голова обирається НАЗК з числа його членів.

Рахункова палата згідно із статтями 1 і 17 спеціального закону³¹ є державним колегіальним органом, що складається з дев'яти членів (Голова

²⁷ Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 02.03.2000 р. № 1524-III (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2000. – № 21. – Ст. 158.

²⁸ Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення: Закон України від 23.09.1997 р. № 538/97-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1997. – № 48. – Ст. 296.

²⁹ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

³⁰ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2014. – № 49. – Стор. 3186. – Ст. 2056.

³¹ Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2015. – № 36. – Стор. 1754. – Ст. 360.

Рахункової палати, його заступник та інші члени), призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється ВРУ.

Центральна виборча комісія згідно із спеціальним законом³² є постійно діючим колегіальним державним органом, до складу якого входять 15 членів, призначення на посаду та звільнення з посади яких відповідно до статті 6 цього Закону здійснюється ВРУ за поданням Президента України.

Дія коментованого Закону також не поширюється на *голів та членів інших державних колегіальних органів*. Йдеться, зокрема, про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг³³, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації³⁴, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку³⁵;

Секретаря РНБО та його заступників. Згідно із статтею 7 відповідного закону³⁶ Секретар РНБО призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України, його заступники – Президентом за подання Секретаря зазначеної Ради;

Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників. Державний комітет телебачення і радіомовлення згідно з Положенням про зазначений Комітет³⁷ є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом. Відповідно до пункту 9 згаданого Положення, Голова Комітету призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра і звільняється з посади ВРУ, а його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади КМУ за поданням Прем'єр-міністра.

Фонд державного майна згідно із спеціальним законом³⁸ є також центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом. Відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України, Голова Фонду державного майна призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра і звільняється з посади ВРУ. Закон України «Про Фонд державного майна

³² Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2004. – № 36. – Стор. 1416. – Ст. 448.

³³ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2016. – № 51. – Стор. 5. – Ст. 833.

³⁴ Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

³⁵ Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1996. – № 51. – Ст. ст. 292.

³⁶ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

³⁷ Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: постанова КМУ від 13.08.2014 р. № 341 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 66. – Ст. 1842.

³⁸ Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI // Відомості ВРУ. – 2012. – № 28. – Стор. 1151. – Ст. 311.

України», яким питання призначення на посаду та звільнення з посади Голови Фонду і його заступників віднесено до компетенції Президента України, потребує приведення у відповідність з Конституцією;

народних депутатів України. Статус народного депутата, як і сукупність його прав, обов'язків і відповідальності, визначається Конституцією та законом³⁹;

Уповноваженого ВРУ з прав людини та його представників. Уповноважений ВРУ з прав людини згідно із спеціальним законом⁴⁰ призначається на посаду та звільняється з посади ВРУ (стаття 5), а представники Уповноваженого призначаються на посаду та звільняються з посади його рішенням.

Якщо узагальнити наведений вище перелік державних органів, керівників та/або членів яких залишено поза межами державної служби, то основним критерієм такого рішення стала наявність спеціальних процедур (порядків) призначення на відповідну посаду, звільнення з посади та об'єктивна неможливість застосування до них більшості положень Закону «Про державну службу».

Дія Закону не поширюється на:

службовців НБУ. Згідно з частиною другою статті 64 Закону «Про Національний банк України»⁴¹, службовцями вважаються особи, які безпосередньо беруть участь у виконанні функцій НБУ та займають посади, передбачені штатним розписом. Необхідно зазначити, що попередньою редакцією статті 64 законопроекту передбачалося, що на службовців НБУ поширюється дія Закону «Про державну службу». Проте у ході розгляду законопроекту представники НБУ запропонували на його працівників не поширювати дію Закону. Очевидно, це зумовлено бажанням уникнути регулювання в усіх аспектах (від питань добору і призначення до умов оплати праці);

депутатів Верховної Ради АР Крим, Голову Ради міністрів АР Крим та його заступників, міністрів АР Крим. Порядок обрання депутатів Верховної Ради АР Крим, призначення на посаду та звільнення з посади Голови Ради міністрів АР Крим та його заступників, міністрів АР Крим визначається Законом «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим»⁴², «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим»⁴³,

³⁹ Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII (в редакції від 22.03.2001 р. № 2328-III із змінами) // Відомості ВРУ. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

⁴⁰ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

⁴¹ Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

⁴² Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV // Відомості ВРУ. – 1999. – № 5. – Ст. 43.

⁴³ Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 р. № 3530-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2012. – № 2-3. – Стор. 146. – Ст. 3.

«Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим»⁴⁴, «Про місцеві вибори»⁴⁵. Слід зауважити, що Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», яким передбачено, що посади Голови Ради міністрів АР Крим та його заступників, міністрів АР Крим належать до відповідних категорій посад державних службовців, потребує приведення у відповідність із Законом «Про державну службу»;

депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування. Порядок обрання депутатів місцевих рад, призначення на посаду та звільнення з посади посадових осіб місцевого самоврядування регулюється Законами «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴⁶, «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁴⁷, «Про статус депутатів місцевих рад»⁴⁸.

Очевидно, що три останні перераховані групи винятків є значною мірою зайвими, адже згадані суб'єкти владних повноважень не належать до категорії «державних органів». Отже, в принципі не потрапляють до сфери дії Закону.

Дія Закону не поширюється на:

суддів. Порядок обрання особи на посаду судді та звільнення з посади визначається Конституцією України, Законом «Про судоустрій і статус суддів»⁴⁹ та деякими іншими законодавчими актами;

суддів КСУ. Виокремлення категорії суддів КСУ, на яких не поширюється дія Закону, обумовлено прийняттям нового Закону «Про Конституційний Суд України»⁵⁰;

постійного представника КМУ у КСУ. Зазначена посада передбачена у прикінцевих положеннях нового Закону «Про Конституційний Суд України». Зазначеним Законом доповнено статтю 36 Закону «Про Кабінет Міністрів України» частиною другою, згідно з якою інтереси КМУ у КСУ представляє постійний представник КМУ у КСУ.

⁴⁴ Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Закон України від 22.12.2006 р. № 533-V (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2007. – № 14. – Стор. 573. – Ст. 168.

⁴⁵ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2015. – № 37-38. – Стор. 1786. – Ст. 366.

⁴⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁴⁷ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

⁴⁸ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

⁴⁹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2016. – № 31. – Стор. 7. – Ст. 545.

⁵⁰ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII // Голос України. – 2017. – 02.08. – № 141.

Слід зауважити, що така посада була і раніше, але рішення щодо її введення приймалося КМУ (постанова від 20 квітня 2005 р. № 314⁵¹). Зазначена посада була ліквідована згідно з пунктом 2 постанови КМУ від 20 грудня 2010 р. № 1151⁵²;

прокурорів. Як зазначено вище, дія Закону поширюється на державних службовців органів прокуратури, крім прокурорів;

працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. Йдеться про категорію працівників державних органів, які не виконують завдання і функції держави, визначені статтею 1 Закону. Механізм визначення таких посад регулюється частиною четвертою коментованої статті. Їхня зайнятість регулюється трудовим законодавством.

Дія Закону не поширюється на:

працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами. Йдеться про працівників суб'єктів господарювання, а також бюджетних установ і організацій, зокрема навчальних закладів, які утворені відповідними державними органами згідно з їхніми повноваженнями, визначеними законом. Зазначені працівники також не виконують завдання і функції держави, визначені статтею 1 Закону.

Ураховуючи, що згадані суб'єкти в принципі не належать до категорії «державних органів», то і цей виняток є певною мірою зайвим у Законі. Його наявність виправдана лише потребою в чіткому відмежуванні від регулювання у чинному раніше законодавстві, коли окремі посади державної служби вводилися не лише в державних органах;

військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону. Непоширення дії Закону на військовослужбовців концептуально реалізує принцип поділу державної служби на цивільну та мілітаризовану⁵³, правове регулювання якої має визначатися окремими законами. Так, відповідно до статті 2 Закону «Про військовий обов'язок і військову службу»⁵⁴, військова служба є державною службою особливого характеру. Час проходження військової служби зараховується громадянам до державної служби. Порядок проходження військової служби регулюється зазначеним Законом, спеціальними законами, а також положеннями про проходження служби у відповідних військових формуваннях,

⁵¹ Про Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України: постанова КМУ від 20.04.2005 р. № 314 (втратила чинність) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 16. – Стор. 40. – Ст. 848.

⁵² Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України: постанова КМУ від 20.12.2010 р. № 1151 (втратила чинність) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Стор. 78. – Ст. 175.

⁵³ Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. – Х.: Факт, 1998. – 168 с.

⁵⁴ Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ // Відомості ВРУ. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

які затверджуються Президентом України. Крім Збройних Сил, дія Закону «Про військовий обов'язок і військову службу» поширюється на СБУ, Державну прикордонну службу, Національну гвардію, Управління державної охорони, Службу зовнішньої розвідки та Державну спеціальну службу транспорту, посади в яких комплектуються військовослужбовцями. Варто зауважити, що ряд перелічених органів фактично мають подвійний статус: військового формування та правоохоронного органу спеціального призначення (СБУ, Управління державної охорони, Державна прикордонна служба, Національна гвардія);

осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом. Такого ж підходу, як до військовослужбовців, дотримано стосовно осіб рядового і начальницького складу, яким присвоюються спеціальні звання. До таких державних органів належать, зокрема, Національна поліція, НАБУ, Державна кримінально-виконавча служба. Порядок проходження служби регулюється спеціальними законами та відповідними положеннями.

Певною мірою проблематичним є співвідношення Закону та іншого спеціального законодавства, яке, зокрема, регулює проходження служби (або визначає її особливості) в органах доходів і зборів (глава 79 МКУ; розділ XVIII-1 ПКУ), адже посадовим особам органів доходів і зборів також присвоюються спеціальні звання (стаття 573 МКУ, стаття 343 ПКУ).

Очевидно, законодавство у цій сфері має і далі розвиватися шляхом повної уніфікації підходів, принаймні для державної служби в усіх органах виконавчої влади.

Дія Закону не поширюється на *працівників патронатних служб*. Згідно з частиною першою статті 92 Закону, до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови ВРУ, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра та інших членів КМУ, помічників-консультантів народних депутатів, помічників та наукових консультантів суддів КСУ, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. Наряду із Законом, порядок утворення та діяльності патронатних служб регулюється також окремими законами, зокрема статтею 47 Закону «Про Кабінет Міністрів України», статтею 12 Закону «Про центральні органи виконавчої влади».

Необхідно зазначити, що раніше згідно із Законом «Про державну службу» 1993 р. працівники патронатних служб мали статус державного службовця. Тому виведення патронатної служби за межі державної служби можна вважати важливим досягненням, що дає змогу максимально чітко і без винятків регулювати відносини, пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням і припиненням.

Таке розмежування двох типів служби є повністю виправданим (детальніше в коментарі до статті 92 Закону).

Дія Закону не поширюється на *працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування.*

Частиною четвертою коментованої статті передбачено, що критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджує КМУ за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а перелік посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за поданням керівника державної служби у відповідному органі.

Згідно з постановою КМУ від 6 квітня 2016 р. № 271⁵⁵, критеріями визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, є зміст і характер виконуваної ними роботи, що в переважній більшості не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави, визначених частиною першою статті 1 Закону, а також роботи, що пов'язана із створенням належних умов для функціонування державного органу, а саме:

комплексним обслуговуванням і ремонтом будинків, реставраційними та будівельно-монтажними роботами;

документальним забезпеченням та діловодством (крім працівників, які опрацьовують документи з обмеженим доступом);

комп'ютерним забезпеченням та впровадженням інформаційних технологій (крім працівників, до компетенції яких належить адміністрування загальнодержавних реєстрів та баз даних, а також забезпечення захисту інформації);

виконанням функцій секретаря і стенографіста, комп'ютерним набором тексту, роботою з копіювальною та розмножувальною технікою, записом і опрацюванням цифрових даних;

веденням архіву та виконанням функцій з бібліотечного обслуговування; матеріально-технічним та господарським забезпеченням.

Водночас не належать до посад працівників, які виконують функції з обслуговування, посади керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів.

Перелік посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, визначається відповідно до:

документів, а саме регламентів, директив, методичних рекомендацій, посібників, кваліфікаційних характеристик, посадових інструкцій, нормативних документів, які визначають вимоги до змісту і характеру виконуваної за посадою роботи, вимоги до напряму підготовки (отримання особою професії, спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, що

⁵⁵ Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування: постанова КМУ від 06.04.2016 р. № 271 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 30. – Стор. 87. – Ст. 1206.

претендують на зайняття посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування;

проектів організаційно-розпорядчих документів, що відображають структуру державних органів, зокрема співвідношення посад державної служби та посад працівників таких органів, які виконують функції з обслуговування.

На виконання вимог Закону та пункту 2 постанови КМУ від 6 квітня 2016 р. № 271 державними органами, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, розроблено та подано НАДС для затвердження переліки посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, а державними органами, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, м. Києва або м. Севастополя, на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, розроблено та подано відповідним територіальним органам НАДС для затвердження переліки посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування.

Стаття 4. Принципи державної служби

1. Державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення змісту десяти основних принципів, на яких здійснюється державна служба.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення принципів верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності, які є ключовими для розуміння суті та характеристик інституту державної служби і для належного застосування Закону.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Принципи державної служби визначають вихідні положення та теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, і є основою формування та функціонування усіх державних органів.

Принципи державної служби базуються на конституційних засадах: відповідальності державних органів перед громадянами і державою – статті 3 і 19 Основного Закону України; поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову – стаття 6; верховенства права – стаття 8; політичної неупередженості – стаття 37 Конституції.

Визначення принципів державної служби кореспондує з відповідними рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій, зокрема Ради Європи.

Додатком до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 визначається, що правова основа та загальні принципи, які обумовлюють статус публічних службовців, повинні визначатися законом, їх застосування має бути доручено уряду та/або іншим уповноваженим установам.

Положення коментованої статті щодо принципу професіоналізму державної служби (пункт 3 частини першої статті 4 Закону) базуються на розділі 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування» для країн-кандидатів на вступ до ЄС, підготовленого експертами SIGMA, де, зокрема, встановлено, що професіоналізм публічної служби забезпечується *належними керівними стандартами (good managerial standards) і практиками менеджменту людських ресурсів* (друга ключова вимога).

Визначення найважливіших елементів та ключових принципів публічної служби є завданням вищих органів законодавчої влади. Саме тому вони, як правило, закладаються в Конституції та розвиваються в ухвалених законах.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Під «принципами державної служби» розуміються основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково-обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців⁵⁶.

Усім принципам як термінам, що вживаються в статті та в цілому в Законі, дано визначення безпосередньо у відповідних положеннях коментованої статті.

Слід зазначити, що перелік принципів державної служби, закріплений у Законі, обов'язковий для їх дотримання як державними службовцями, так й іншими суб'єктами владних повноважень. До нього належать нові принципи,

⁵⁶ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 томах Т.1 / Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. – С. 398.

не враховані у Законі «Про державну службу» 1993 року, зокрема добросовісність, політична неупередженість, прозорість.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Для цілей Закону визначені в коментованій статті принципи державної служби є по суті засадничими ідеями, на яких будується нова державна служба, що має відповідати високим критеріям професіоналізму і ефективності, потребам розвитку сучасного суспільства.

Аналіз закону про державну службу свідчить про те, що в коментованому Законі збережено ряд основоположних принципів державної служби (з окремими змінами і уточненнями). В той же час з'явилися принципи, які визначають новий характер і спрямованість сучасної державної служби, тобто визначають нову модель такої служби.

1. Принцип *верховенства права* означає забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави.

Цей принцип базується на статті 8 Конституції, згідно з якою визнається і діє принцип верховенства права. Це означає, що державні службовці під час здійснення своїх повноважень повинні дотримуватися букви і духу закону, забезпечувати підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнавати пріоритет права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо).

2. Принцип *законності* ґрунтується на вимогах частини другої статті 19 Конституції України і полягає у тому, що державний службовець зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами.

Державний службовець зобов'язаний неухильно дотримуватися законодавства, захищати права і свободи громадян, завжди пам'ятати, що найвища соціальна цінність у нашій країні – це людина, і головний обов'язок держави відповідно до статті 3 Конституції – утверджувати і забезпечувати права і свободи людини.

3. *Професіоналізм* в коментованій статті тлумачиться як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання кожним державним службовцем своїх посадових обов'язків, постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону.

Слід зауважити, що принцип професіоналізму ґрунтується на європейському розумінні професійності державної служби, що полягає в об'єктивності, справедливості та неупередженості під час підготовки політичних та прийняття адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичного чи приватного інтересу,

відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва.

Принцип професіоналізму зобов'язує державного службовця постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності.

Важливою складовою цього принципу в Україні є не просто володіння, як було раніше, а *вільне* володіння державною, тобто українською мовою, її обов'язкове використання під час виконання своїх службових обов'язків.

Така ж вимога стосується і знання державним службовцем регіональних мов та мов національних меншин, якщо у передбачених законом випадках діяльність державного службовця пов'язана з роботою в окремих регіонах або з громадянами – представниками національних меншин України.

Згідно із другою ключовою вимогою розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування», професіоналізація забезпечується належними керівними стандартами. Відповідно, принцип професіоналізації реалізується на основі таких положень:

- 1) забезпечення визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів (пункт 5 частини другої статті 13 Закону);
- 2) формування пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій (пункт 7 частини другої статті 13 Закону);
- 3) визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів (пункт 8 частини другої статті 13 Закону);
- 4) розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», а також професійних програм спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій (пункт 9 частини другої статті 13 Закону);
- 5) професійні стандарти і схема посадових окладів є тарифною системою оплати праці (частина друга статті 96 КЗпПУ і частина друга статті 6 Закону «Про оплату праці»).

4. Принцип *патріотизму* є новелою серед принципів державної служби. Згідно з Академічним тлумачним словником української мови, патріотизм означає «любов до своєї батьківщини, відданість своєму народові, готовність для них на жертви й подвиги».

Таким чином, діяльність державного службовця повинна ґрунтуватися на відданості Українському народу, пріоритеті інтересів України перед іншими інтересами.

5. Новим фундаментальним для державної служби принципом є принцип *доброчесності*, який означає спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від переважання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Цей принцип тісно пов'язаний із законодавством про запобігання і протидію корупції. По суті даний принцип є одним з головних факторів запобігання

конфлікту інтересів та забезпечує виконання завдань з унеможливлення про-
явів корупції на державній службі.

6. Принцип *ефективності* державної служби означає раціональне і
результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної
політики.

Очевидно, що такий принцип безпосередньо залежить від професіона-
лізму державних службовців, їх компетентності.

7. У пункті 7 коментованої статті закріплено право кожного громадянина
України користуватися рівними можливостями на зайняття посади держав-
ного службовця. Принцип *рівного доступу до державної служби* гарантується
статтею 38 Конституції України, згідно з якою визнається і захищається
право рівного доступу громадян до державної служби. У Законі це право
забезпечено насамперед через виключно конкурсний порядок призначення
на усі посади державної служби.

Крім того, відповідно до цього принципу забороняється будь-яка форма
проявів дискримінації, встановлення державним органом або посадовою осо-
бою (керівником державної служби) необґрунтованих обмежень або надання
необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу та про-
ходження державної служби.

Водночас не забороняється введення обґрунтованих професійних вимог
та обмежень, зокрема щодо наявності досвіду провадження управлінської
діяльності на керівних посадах, встановлення відмінності у правовому статусі
осіб, які обумовлені специфікою рівня і профілем освіти та умов і виду діяль-
ності на посадах, що вимагають спеціальних знань і високої компетентності.

8. Одним з ключових принципів державної служби є принцип *політич-
ної неупередженості*, під яким розуміється недопущення впливу політичних
поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від
демонстрації свого ставлення до політичних партій, власних політичних
поглядів під час виконання посадових обов'язків.

Державний службовець:

повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно
від партійної належності та особистих політичних переконань;

не має права організувати страйки та брати в них участь;

під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що
демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення
до певних політичних партій.

Міжнародні стандарти проходження державної служби передбачають
дотримання особами, які обіймають посади державної служби в державних
органах, правил самообмеження і публічного контролю за відсутності впливу
політичних чинників на власні дії і рішення, а також відсторонення від участі
в публічних заходах, якщо виникає питання щодо ставлення державного
службовця до політичних партій.

Необхідно зазначити, що в окремих спеціальних законах, які регулюють
правила поведінки і політичну нейтральність, встановлено принцип безпар-
тійності як умову перебування такої особи на відповідній службі.

У цивільній державній службі відповідно до Закону політичні обмеження визначені у статті 10.

Важливо, що принцип політичної неупередженості захищає і самих державних службовців від впливу і контролю з боку політичних партій і водночас дозволяє їм працювати незалежно від їх власного ставлення до політичних партій. Адже негативною практикою минулих періодів було «втягування» державних службовців у політичну діяльність, використання їх як «адміністративного ресурсу» під час виборчих кампаній, що зрештою впливало і на самих державних службовців, а отже було однією з причин нестабільності державної служби.

9. Принцип *прозорості* безпосередньо пов'язаний з принципом, визначеним у пункті 9 коментованої статті.

Прозорість діяльності як принцип передбачає заборону обмеження доступу осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховання певних дій або інформації, що може зашкодити репутації органу, в якому працює державний службовець, а також надання завідомо неповної або недостовірної інформації.

Цей принцип означає, що державна служба має здійснюватися відкрито, ефективно, справедливо і чесно.

Прозорість державної служби є невід'ємною характеристикою здійснення державної влади на демократичних засадах. Реалізація зазначеного принципу у діяльності державних службовців передбачає можливість будь-якої заінтересованої особи отримати у визначеному законодавством порядку від державного органу або окремого державного службовця інформацію про їх діяльність, доходи та видатки.

Для державних органів цей принцип є особливо актуальним, оскільки неналежне інформування громадян про діяльність державних органів, їх посадових і службових осіб нерідко спричиняє некоректне поширення інформації про корумпованість, непрофесіоналізм, зловживання посадовим становищем суб'єктів владних повноважень.

Принцип прозорості забороняє державному службовцю обмежувати доступ представників ЗМІ до публічних сфер їх діяльності, крім випадків, встановлених законом. Неприпустимими є дії або наміри державних службовців подавати недостовірну інформацію або перешкоджати отриманню інформації. У цьому контексті практичне значення має Закон України «Про доступ до публічної інформації»⁵⁷, адже саме він визначає умови і порядок надання публічної інформації, підстави для обмеження доступу до інформації.

10. Важливим принципом державної служби є принцип *стабільності*, який складається з двох ключових параметрів:

як правило, безстрокового призначення на посади державної служби (винятки визначені у статті 34 Закону);

незалежності персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

⁵⁷ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2011. – № 32. – Стор. 1491. – Ст. 314.

Стаття 5. Правове регулювання державної служби

1. Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

2. Відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби, регулюються цим Законом, якщо інше не передбачено законом.

3. Дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом.

4. Особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є особливості правового регулювання суспільних відносин у сфері державної служби.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

1) визначення видів актів законодавства, що регулюють відносини у сфері державної служби;

2) встановлення відносин, які регулюються Законом (стосується частини другої статті, яка обмежує такі відносини вступом, проходженням та припиненням державної служби, якщо інше не передбачено законом);

3) визначення умов поширення на державних службовців норм законодавства про працю (стосується частини третьої статті, в якій встановлено, що законодавство про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих Законом);

4) врахування особливостей правового регулювання державної служби в системі правосуддя (стосується частини четвертої коментованої статті, згідно з якою ці особливості визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

У частині першій коментованої статті прямо передбачено, що регулювання державної служби здійснюється Конституцією України. Йдеться насамперед про частину другу статті 38, згідно з якою громадяни України

користуються рівним правом доступу до державної служби, а також про пункт 12 частини першої статті 92 Конституції, згідно з яким основи державної служби визначаються виключно законами.

Норми коментованої статті кореспондують додатком до Рекомендації №R(2000)6 Комітету Міністрів Ради Європи, згідно з якою правова основа та загальні принципи, що обумовлюють статус публічних службовців, повинні визначатися законом або колективними угодами, їх застосування має бути доручене уряду та/або іншим уповноваженим установам або забезпечене на основі колективних угод.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Ключовим для коментованої статті є визначення терміна «правове регулювання державної служби», який розглядається в контексті сукупності нормативно-правових актів, що регулюють відносини у зазначеній сфері, а саме: Конституція України, закони, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, постанови ВРУ, укази Президента України, акти КМУ та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державної служби.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті визначає, що правове регулювання державної служби здійснюється:

Конституцією України;

Законом «Про державну службу»;

іншими законами, що регулюють відносини у сфері державної служби;

постановами ВРУ, а також указами Президента України, актами КМУ та НАДС.

Крім того, до законодавства належать міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ.

Конституція України встановлює основоположні права громадян у публічно-правовій сфері, ключові принципи діяльності публічної адміністрації. Так, згідно з частиною другою статті 38 Конституції, громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби.

Дане конституційне положення повноцінно реалізоване з дня набрання чинності Законом, коли громадяни отримали право брати участь у конкурсах на зайняття вакантних посад вищого корпусу державної служби та бути безумовно призначеними у разі визначення їх переможцями.

Правові положення щодо повноважень окремих суб'єктів призначення визначені Основним Законом України: ВРУ – статтею 85, Президента – статтями 106 і 118, КМУ – статтею 116.

Закон є загальним законодавчим актом, що регулює відносини у сфері державної служби і визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях і досягненнях.

У Законі містяться також норми, які передбачають можливість застосування інших законів України у разі, коли відповідними законами передбачено інше регулювання відповідних відносин.

До законів України, які регулюють відносини у сфері державної, у тому числі так званої мілітаризованої державної служби, належать, зокрема, Кодекс цивільного захисту України, Закони «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади».

Підзаконні нормативно-правові акти («secondary legislation») становлять цілісну систему деталізованого правового регулювання відносин, що передбачені Законом.

Постановами ВРУ та указами Президента України визначаються стратегічні напрями розвитку законодавства, зокрема у сфері державної служби, визначаються стратегічні пріоритети (наприклад розділ VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою ВРУ від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII; підрозділ 1 «Реформа державної служби та оптимізація системи державних органів» розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015).

Крім того, до актів ВРУ та Президента України як суб'єктів призначення належать відповідно постанови і розпорядження про оголошення конкурсного відбору, призначення, присвоєння рангів і звільнення з посади.

Разом з тим слід пам'ятати, що Закон містить низку обмежень стосовно кола питань, які регулюються виключно Законом і не можуть регулюватися підзаконними актами (детальніше в коментарі до статті 21 Закону).

5.2. Важливо мати на увазі, що відповідно до частини другої коментованої статті відносини з питань вступу, проходження та припинення державної служби регулюються Законом, крім випадків, коли врегулювання таких питань передбачено спеціальними законами.

Таким чином, обов'язково слід враховувати норми спеціальних законів, які визначають діяльність окремих державних органів (як, наприклад, Закони «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Державне бюро розслідувань»), зокрема статус, повноваження, засади організації та порядок роботи, в тому числі окремі питання вступу громадян на державну

службу в цих органах. З огляду на це законодавцем передбачений обов'язок керуватися іншими (спеціальними) законами у випадку, коли питання прямо ними врегульовано.

5.3. Згідно з частиною третьою статті дія законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих Законом. Тобто у Законі робилася спроба максимально повно урегулювати відносини державної служби, ґрунтуючись на принципах публічного права. Проте цей підхід реалізований не повністю, тому в окремих випадках є потреба звертатися також до законодавства про працю.

До законодавства про працю належать КЗпПУ, Закони «Про відпустки»⁵⁸, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»⁵⁹, «Про колективні договори і угоди»⁶⁰, «Про оплату праці»⁶¹, «Про охорону праці»⁶² та інші. У разі коли нормами Закону окреслено порядок реалізації відповідних правовідносин, будь-яке додаткове, подвійне або застосування норм законодавства про працю за аналогією не допускається.

Так якщо види дисциплінарних проступків і строк застосування дисциплінарних стягнень визначено статтями 66 і 74 Закону, застосування норм статей 147 і 148 КЗпПУ не допускається. Важливим є те, що у разі коли проступок вчинено до набрання чинності Законом, а також правовідносини з питань державної служби мали місце до 1 травня 2016 року, з урахуванням статті 58 Конституції України та рішення КСУ № 1-рп/99 від 9 лютого 1999 р. (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) слід застосувати законодавство, яке діяло на час вчинення проступку чи виникнення відповідних правовідносин. В іншому разі, а саме у разі вивільнення осіб з підстав, передбачених статтею 87 Закону, переважне право залишення на роботі надається працівникам, коло яких визначено статтею 42 КЗпПУ.

Нижче наведено перелік окремих питань у сфері державної служби, не врегульованих повною мірою Законом, а отже, вони регулюються законодавством про працю.

⁵⁸ Про відпустки: Закон України від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1997. – №2. – Ст. 4.

⁵⁹ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2000. – № 22. – Ст. 171.

⁶⁰ Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07.1993 р. № 3356-XII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1993. – № 36. – Ст. 361.

⁶¹ Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

⁶² Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII (в редакції Закону № 229-IV від 21.11.2002 р. із змінами) // Відомості ВРУ. – 1992. – № 49. – Ст. 668.

№	Перелік питань трудових відносин у сфері державної служби, не врегульованих або врегульованих неповною мірою Законом	Посилання на КЗпПУ
1	Колективно-договірне регулювання	Глава II «Колективний договір», статті 10–20
2	Зобов'язання суб'єкта призначення звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю (частина третя статті 86 Закону)	Глава III «Трудовий договір», стаття 39
3	Відсторонення від роботи (додатково до підстав і порядку, визначених статтею 72 Закону)	Глава III «Трудовий договір», стаття 46
4	Обов'язок власника або уповноваженого ним органу провести розрахунок з працівником і видати йому трудову книжку	Глава III «Трудовий договір», стаття 47
5	Тривалість роботи напередодні святкових, неробочих і вихідних днів	Глава IV «Робочий час», стаття 53
6	Початок і закінчення роботи	Глава IV «Робочий час», стаття 57
7	Перерва для відпочинку і харчування	Глава V «Час відпочинку», стаття 66
8	Вихідні дні	Глава V «Час відпочинку», стаття 67
9	Вихідні дні в установах, пов'язаних з обслуговуванням населення	Глава V «Час відпочинку», стаття 68
10	Компенсація за роботу у вихідний день	Глава V «Час відпочинку», стаття 72
11	Святкові і неробочі дні	Глава V «Час відпочинку», стаття 73
12	Творча відпустка	Глава V «Час відпочинку», стаття 77
13	Невключення днів тимчасової непрацездатності до щорічних відпусток	Глава V «Час відпочинку», стаття 78
14	Неврахування святкових і неробочих днів при визначенні тривалості щорічних відпусток	Глава V «Час відпочинку», стаття 78 ¹
15	Перенесення щорічної відпустки	Глава V «Час відпочинку», стаття 80
16	Право на щорічну відпустку у разі переведення на інше місце роботи	Глава V «Час відпочинку», стаття 81
17	Обчислення стажу роботи, що дає право на щорічну відпустку	Глава V «Час відпочинку», стаття 82
18	Грошова компенсація за невикористані щорічні відпустки	Глава V «Час відпочинку», стаття 82
19	Відпустки без збереження заробітної плати	Глава V «Час відпочинку», стаття 83
20	Запровадження нормування праці і нормованих завдань у сфері державної служби	Глава VI «Нормування праці», статті 85–89, 92
21	Мінімальна заробітна плата. Індикація заробітної плати	Глава VII «Оплата праці», стаття 95
22	Оплата роботи в надурочний час	Глава VII «Оплата праці», стаття 106
23	Оплата роботи у святкові і неробочі дні	Глава VII «Оплата праці», стаття 107

№	Перелік питань трудових відносин у сфері державної служби, не врегульованих або врегульованих неповною мірою Законом	Посилання на КЗпПУ
24	Оплата роботи у нічний час	Глава VII «Оплата праці», стаття 108
25	Строки виплати заробітної плати	Глава VII «Оплата праці», стаття 115
26	Строки розрахунку при звільненні	Глава VII «Оплата праці», стаття 116
27	Відповідальність за затримку розрахунку при звільненні	Глава VII «Оплата праці», стаття 117
28	Гарантії для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків	Глава VIII «Гарантії і компенсації», стаття 119
29	Гарантії і компенсації при переїзді на роботу в іншу місцевість	Глава VIII «Гарантії і компенсації», стаття 120
30	Гарантії і компенсації при службових відрядженнях	Глава VIII «Гарантії і компенсації», стаття 121
31	Гарантії для працівників, що направляються для підвищення кваліфікації	Глава VIII «Гарантії і компенсації», стаття 122
32	Гарантії для працівників, що направляються на обстеження до медичного закладу	Глава VIII «Гарантії і компенсації», стаття 123
33	Гарантії для донорів	Глава VIII «Гарантії і компенсації», стаття 124
34	Обмеження відрахувань із заробітної плати	Глава VIII «Гарантії і компенсації», стаття 127
35	Обмеження розміру відрахувань із заробітної плати	Глава VIII «Гарантії і компенсації», стаття 128
36	Загальні підстави і умови матеріальної відповідальності працівників (зважаючи при цьому на статті 80–82 Закону)	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», стаття 130
37	Обов'язки власника або уповноваженого ним органу та працівників по збереженню майна	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», стаття 131
38	Матеріальна відповідальність у межах середнього місячного заробітку	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», стаття 132
39	Випадки обмеженої матеріальної відповідальності працівників	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», стаття 133
40	Випадки повної матеріальної відповідальності	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», стаття 134
41	Межі матеріальної відповідальності у випадках, коли фактичний розмір шкоди перевищує її номінальний розмір	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», стаття 135

№	Перелік питань трудових відносин у сфері державної служби, не врегульованих або врегульованих неповною мірою Законом	Посилання на КЗпПУ
42	Визначення розміру шкоди	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», частини перша, друга, четверта і п'ята статті 135 ³
43	Порядок покриття шкоди, заподіяної працівником	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», частини перша, друга, четверта і п'ята статті 136
44	Обставини, які підлягають врахуванню при визначенні розміру відшкодування	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», частини перша, друга, четверта і п'ята статті 137
45	Обов'язок доказування наявності умов для покладення матеріальної відповідальності на працівника	Глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», частини перша, друга, четверта і п'ята статті 138
46	Державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці	Глава XI «Охорона праці», стаття 157
47	Обов'язок працівника виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці	Глава XI «Охорона праці», стаття 159
48	Контроль за додержанням вимог нормативних актів про охорону праці	Глава XI «Охорона праці», стаття 160
49	Заходи щодо охорони праці	Глава XI «Охорона праці», стаття 161
50	Кошти на заходи по охороні праці	Глава XI «Охорона праці», стаття 162
51	Обов'язкові медичні огляди працівників певних категорій	Глава XI «Охорона праці», стаття 169
52	Обов'язки власника або уповноваженого ним органу щодо розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві	Глава XI «Охорона праці», стаття 171
53	Застосування праці інвалідів	Глава XI «Охорона праці», стаття 172
54	Відшкодування шкоди в разі ушкодження здоров'я працівників	Глава XI «Охорона праці», стаття 173
55	Відпустки у зв'язку з вагітністю, пологами і для догляду за дитиною	Глава XII «Праця жінок», стаття 179
56	Приєднання щорічної відпустки до відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами	Глава XII «Праця жінок», стаття 180
57	Порядок надання відпустки для догляду за дитиною і зарахування її до стажу роботи	Глава XII «Праця жінок», стаття 181
58	Відпустки жінкам, які усиновили дітей	Глава XII «Праця жінок». стаття 182

№	Перелік питань трудових відносин у сфері державної служби, не врегульованих або врегульованих неповною мірою Законом	Посилання на КЗпПУ
59	Додаткова відпустка працівникам, які мають дітей або повнолітню дитину-інваліда з дитинства підгрупи А І групи	Глава XII «Праця жінок», стаття 182 ¹
60	Перерви для годування дитини	Глава XII «Праця жінок», стаття 183
61	Гарантії при прийнятті на роботу і заборона звільнення вагітних жінок і жінок, які мають дітей	Глава XII «Праця жінок», стаття 184
62	Обслуговування матері в організаціях	Глава XII «Праця жінок». стаття 186
63	Гарантії особам, які виховують малолітніх дітей без матері	Глава XII «Праця жінок», стаття 186 ¹
64	Оплата праці за час виробничого навчання, перекваліфікації або навчання іншим спеціальностям	Глава XIV «Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням», стаття 207
65	Час надання щорічних відпусток працівникам, які навчаються в навчальних закладах	Глава XIV «Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням», частини перша і третя статті 212
66	Відпустки без збереження заробітної плати працівникам, допущеним до вступних іспитів у вищі навчальні заклади	Глава XIV «Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням», стаття 214
67	Пільги працівникам, які навчаються у вищих навчальних закладах	Глава XIV «Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням», стаття 215
68	Додаткова відпустка у зв'язку з навчанням у вищих навчальних закладах, навчальних закладах післядипломної освіти та аспірантурі	Глава XIV «Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням», стаття 215
69	Збереження заробітної плати на час додаткових відпусток у зв'язку з навчанням	Глава XIV «Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням», стаття 217
70	Надання працівникам, які навчаються у вищих навчальних закладах та аспірантурі, вільних від роботи днів	Глава XIV «Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням», стаття 218
71	Обмеження надурочних робіт для працівників, які навчаються	Глава XIV «Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням», стаття 220
72	Індивідуальні трудові спори	Глава XV «Індивідуальні трудові спори», статті 223–241 ¹
73	Професійні спілки, участь працівників в управлінні підприємствами, установами, організаціями	Глава XV «Професійні спілки, участь працівників в управлінні підприємствами, установами, організаціями», статті 243–252
74	Загальнообов'язкове страхування і пенсійне забезпечення	Глава XVII «Загальнообов'язкове страхування і пенсійне забезпечення», статті 253–256
75	Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю	Глава XVIII «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю», статті 259–265

5.4. Особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя

Згідно з частиною третьою статті 5 Закону, особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів. До законодавства про судоустрій і статус суддів належать, зокрема, Закони «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя».

Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом (частина перша статті 1 Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII). У згаданому Законі визначені певні особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя, які охоплюють:

призначення на посаду державної служби;

створення паралельно з Комісією, передбаченої Законом «Про державну службу», також Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя;

порядок проведення конкурсу на посади державної служби і оплати праці в системі правосуддя.

Призначення на посаду державних службовців, працівників, які виконують функції з обслуговування, оплата праці та соціальні гарантії працівників апаратів місцевих, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів, ВСУ, секретаріатів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів, ДСА регулюються законодавством про державну службу з урахуванням особливостей, визначених Законом «Про судоустрій і статус суддів» (частина перша статті 150).

Відповідно до частини другої статті 150 Закону «Про судоустрій і статус суддів», при Вищій раді правосуддя діє Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, утворена відповідно до закону. Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя здійснює повноваження Комісії, визначені Законом «Про державну службу», щодо питань державної служби в системі правосуддя.

Особливості проведення конкурсу для призначення на посаду державних службовців в апаратах судів, органах та установах системи правосуддя визначаються Положенням, яке затверджується Вищою радою правосуддя за поданням ДСА (після консультацій з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби). Зазначене Положення встановлює особливості призначення на посаду державного службовця у випадках, визначених Законом «Про судоустрій і статус суддів» (частина третя статті 150).

Відповідно до частини четвертої статті 150 Закону «Про судоустрій і статус суддів», розмір посадового окладу працівника апарату суду, посада якого належить до найнижчої за умовами оплати праці посади державної служби, встановлюється в розмірі, передбаченому законодавством про державну службу. Розмір посадових окладів інших працівників апарату суду збільшується на відповідний коефіцієнт пропорційно посадовим окладам

працівників, посади яких належать до попередньої за умовами оплати праці посади державної служби в такому суді з урахуванням юрисдикцій державних органів.

Схема посадових окладів із визначенням коефіцієнтів для державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя затверджується КМУ за поданням ДСА (частина шоста статті 150 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів забезпечують здійснення судами видатків на поховання та увічнення пам'яті суддів, у тому числі суддів у відставці, у межах видатків, передбачених для судів у державному бюджеті на відповідний рік (частина шоста статті 150 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Відповідно до Закону «Про Вищу раду правосуддя», такі державні службовці, як керівник секретаріату Вищої ради правосуддя та його заступники, призначаються на посади та звільняються з посади Вищою радою правосуддя у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених Законом «Про Вищу раду правосуддя».

Таким чином, при вирішенні питань правового регулювання проходження державної служби в системі правосуддя визначальними є положення частини четвертої коментованої статті, де визначені пріоритетність законодавства про судоустрій і статус суддів та обов'язковість врахування його особливостей.

Стаття 6. Категорії посад державної служби

1. Посади державної служби в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців.

2. Встановлюються такі категорії посад державної служби:

1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади:

Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств;

керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників;

керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників;

голів місцевих державних адміністрацій;

керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

2) категорія «Б» - посади:

керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників;

керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників;

заступників голів місцевих державних адміністрацій;

керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників;

заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б».

3. Кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більше третини його штатної чисельності.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення критеріїв поділу посад державної служби в державних органах на відповідні категорії, а також віднесення окремих посад (групи посад) у конкретних державних органах до певної категорії.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

1) визначення критеріїв поділу посад державної служби в державних

органах на категорії для забезпечення правового регулювання питань добору і призначення на відповідні посади, проходження служби, дисциплінарної відповідальності тощо;

2) здійснення поділу усіх посад державної служби на категорії «А», «Б» і «В»;

3) встановлення в кожному державному органі співвідношення посад державної служби категорії «А» і «Б» відносно інших посад державної служби і посад працівників, що виконують функції з обслуговування (передбачені штатним розписом відповідного державного органу). Ця норма має на меті обмеження штучного збільшення керівних посад у державних органах.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Згідно з пунктом 3 додатку-рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, «коли це доцільно, категорії та рівні публічних службовців мають визначатися на основі їх функціональних обов'язків, що несуть з собою певний рівень відповідальності».

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Ключовим для коментованої статті є визначення терміна «категорія посад державної служби». Цей термін можна розуміти як певну групу (сукупність) посад, що мають спільні або дуже близькі ознаки/характеристики і потреби для цілей правового регулювання:

порядок добору і призначення на посаду;

характер та обсяг повноважень за відповідною посадою;

необхідні для виконання відповідних повноважень кваліфікація і професійна компетентність.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментованою статтею передбачено поділ усіх посад державної служби на три категорії: «А» (вищий корпус державної служби), «Б» і «В».

У Законі України «Про державну службу» 1993 року поділ посад державної служби здійснювався на сім категорій, виходячи насамперед з ієрархії державних органів.

Очевидно, що підхід коментованого Закону більш раціональний, оскільки на першому місці є визначення характеру повноважень за посадою, а не рівень органу в системі публічної адміністрації. Спрощено новий підхід до категорій посад державної служби полягає в їх поділі на три категорії (групи):

керівники державних органів зі статусом державного службовця;

керівники структурних підрозділів;

усі інші (спеціалісти/фахівці).

5.2. Пунктом 1 частини другої коментованої статті визначається перелік посад державної служби, які належать до категорії «А», тобто до так званого вищого корпусу державної служби.

До цієї категорії посад належать посади:

Державного секретаря КМУ та його заступників, державних секретарів міністерств. Згідно із статтею 47 Закону «Про Кабінет Міністрів України», Державний секретар КМУ є посадовою особою, яка здійснює керівництво Секретаріатом КМУ. Державний секретар КМУ, його перший заступник і заступники призначаються на посаду та звільняються з посади КМУ.

Державний секретар міністерства відповідно до статей 10 і 11 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства, керівником державної служби у міністерстві і очолює апарат міністерства. Його призначення на посаду та звільнення з посади здійснюється КМУ;

керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами КМУ, та їх заступників. Йдеться про керівників центральних органів виконавчої влади, які утворюються як служби, агентства або інспекції (частина друга статті 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»), а також інших центральних органів виконавчої влади, які провадять свою діяльність за спеціальними законами;

керівників апаратів КСУ, ВСУ, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови ДСА та його заступників. Йдеться про вищі посади державної служби в системі судової влади. Згідно з частиною четвертою статті 5 Закону, особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів;

голів місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій здійснюють керівництво обласними, районними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями;

керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. Йдеться про всі інші державні органи, не перелічені в пункті 1 цієї частини, юрисдикція, тобто повноваження яких у прийнятті та обов'язковості виконання відповідних рішень поширюється на всю територію України. Це стосується, зокрема, державних колегіальних органів, ЦВК, Рахункової палати України. Особи, які є керівниками державної служби в таких органах, визначаються з урахуванням положень частини третьої статті 3, частини першої статті 17 і статті 91 Закону.

5.3. Пунктом 2 частини другої коментованої статті визначений перелік посад державної служби, які належать до категорії «Б»:

керівники структурних підрозділів Секретаріату КМУ та їх заступники. Структура Секретаріату КМУ відповідно до частини дев'ятої статті 47 Закону «Про Кабінет Міністрів України» затверджується Урядом за поданням Державного секретаря КМУ. За усталеною практикою КМУ затверджує

структуру Секретаріату на рівні самостійних структурних підрозділів (департаментів, управлінь, відділів та інших підрозділів);

керівники структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступники, керівники територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступники. Відповідно до статті 8 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», затвердження структури апарату міністерства і його територіальних органів належить до компетенції міністра. В інших центральних органах виконавчої влади структура апарату затверджується його керівником за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність такого органу (статті 19 і 20 згаданого Закону). Вимоги до формування структури апарату міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади визначаються КМУ. Такі вимоги визначені постановою КМУ від 12 березня 2005 р. № 179⁶³;

заступники голів місцевих державних адміністрацій. Повноваження, порядок призначення і звільнення першого заступника та заступників голови обласної та районної державної адміністрації визначаються статтею 10 Закону «Про місцеві державні адміністрації»;

керівники апаратів апеляційних та місцевих судів, керівники структурних підрозділів апаратів судів, їхні заступники. Особливості призначення на посаду та звільнення з посади керівників апаратів зазначених судів визначаються статтею 155 Закону «Про судоустрій і статус суддів»;

заступники керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

Оскільки в пункті 2 частини другої коментованої статті до категорії «Б» віднесено посади керівників та заступників керівників структурних підрозділів відповідних державних органів, з урахуванням положень статті 51 коментованого Закону, яка виокремлює самостійні структурні підрозділи та підрозділи у складі самостійних структурних підрозділів, слід розуміти, що до категорії «Б» належать всі посади керівників і заступників структурних підрозділів.

5.4. Згідно з пунктом 3 частини другої коментованої статті, до посад державної служби категорії «В» належать усі посади, що не належать до категорій «А» і «Б». З урахуванням положень статті 51 Закону, до цієї категорії посад належать посади головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів та інші посади (адміністратори, інспектори, виконавці тощо).

5.5. *Обмеження кількості керівних посад в державних органах.*

Згідно з частиною третьою коментованої статті, кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більш як третину його штатної чисельності. Тобто, в штатному розписі державного органу посад головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спе-

⁶³ Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова КМУ від 12.03.2005 р. № 179 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 522.

ціалістів та інших прирівняних до них посад повинно бути більше ніж дві третини від його штатної чисельності. За Законом під штатною чисельністю слід розуміти перелік усіх посад державного органу, у тому числі працівників, які виконують функції з обслуговування.

6. Зарубіжний досвід

Коментована стаття увібрала в себе практику законодавчого регулювання відносин у зазначеній сфері в інших державах, насамперед ЄС⁶⁴.

У багатьох країнах запроваджені від двох до чотирьох категорій посад в державній (цивільній) службі. Наприклад, у Литві посади публічних службовців розподіляються на три категорії:

категорія «А» включає посади, де необхідна вища університетська або еквівалентна освіта;

категорія «В» включає посади, де необхідна освіта не нижче, ніж вища неуніверситетська або еквівалентна;

категорія «С» включає посади, де необхідна освіта не нижче, ніж середня та відповідна професійна кваліфікація.

У Німеччині посади цивільної державної служби поділені на чотири категорії: нижчої, середньої, підвищеної та вищої. Критеріями належності службовця до тієї чи іншої категорії є навички, знання і досягнення.

З цього можна зробити висновок, що в практиці інших держав поняття категорії посад часто співвідносять з необхідним рівнем освіти.

Водночас поділ посад на дві категорії є механізмом уніфікованого правового регулювання публічно-службових відносин щодо окремих категорій посад, починаючи з порядку відбору та призначення на ці посади і закінчуючи вимогами щодо порядку проходження публічної служби. Так, з аналізу відповідного закону Естонії випливає, що службовці поділяються на керівників адміністративних установ та звичайних чиновників, які працюють в таких установах.

За законом Болгарії, залежно від характеру службових обов'язків і рівня професійної підготовки, службовці можуть бути керівниками та спеціалістами. *Керівник* здійснює управління адміністративним підрозділом і несе відповідальність за його роботу. *Спеціаліст* своєю службою допомагає виконанню функцій державної влади.

У законі Польщі окремі правові норми присвячені врегулюванню статусу особового складу вищих посад у цивільній службі, з чого також можна зробити висновок, що посади (в нашому розумінні категорії) в цивільній службі поділяються на «вищі» та «всі інші».

З аналізу положень Закону Чехії «Про службу» також можна зробити висновок про розрізнення посад *вищих посадовців* та *усіх інших державних службовців*. *Вищими посадовцями* є старші службовці, уповноважені спря-

⁶⁴ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

мовувати роботу безпосередньо підпорядкованих їм *службовців* на окремих рівнях управління адміністративної установи, ставити перед ними службові завдання, організувати, спрямовувати та контролювати виконання службових завдань і давати їм обов'язкові до виконання накази.

Варто взяти до уваги, що чим менша кількість категорій посад, тим простіше правове регулювання відносин державної служби, а також мобільність (рух, переміщення) державних службовців.

Розділ II

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Стаття 7. Основні права державного службовця

1. Державний службовець має право на:

- 1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;
- 2) чітке визначення посадових обов'язків;
- 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;
- 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу;
- 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;
- 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;
- 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;
- 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;
- 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом;
- 10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;
- 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону;
- 12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;
- 13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;
- 14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

2. Державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення основних прав державних службовців, які стосуються сфери їх службової діяльності.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є законодавче закріплення прав державних службовців.

Умовно ці права можна класифікувати за такими групами:

1) *права державного службовця як людини і громадянина:*

повага до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;

участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;

участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених Законом;

2) *права, пов'язані з проходженням державної служби:*

чітке визначення посадових обов'язків;

отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;

просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

3) *права, які гарантують соціальний і правовий захист:*

належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

оплата праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу;

відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;

захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону;

проведення службового розслідування за вимогою державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Визначені коментованою статтею права державних службовців кореспондують з відповідними рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій

(Рада Європи, ОЕСР), а також з нормами Конституції України, які визначають загальні права людини і громадянина (повагу до своєї особистості, честі та гідності).

Згідно з додатком до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №R(2000)6, публічні службовці, за загальним принципом, мають користуватися тими ж правами, що й інші громадяни. Проте їх реалізація може бути регламентована на основі закону або колективних угод для забезпечення відповідності таких прав обов'язкам публічних службовців.

Права публічних службовців, особливо політичні та профспілкові, підлягають законним обмеженням лише у тих випадках, коли це необхідно для належного виконання ними публічних функцій.

Оскільки обсяг та спектр прав публічних службовців постійно зростає, доцільно визначити різні типи таких прав. До них, зокрема, можуть належати права особи (наприклад свобода слова), права політичні (участь у політичному житті), колективні (як правило, пов'язані з профспілковими правами), фінансові (оплата праці) та соціальні (забезпечення у разі хвороби чи нещасного випадку).

Тобто, публічні службовці не повинні користуватися особливими правами. Оскільки вони є громадянами, то за будь-якої можливості повинні мати ті самі права, що й решта громадян. Втім при застосуванні таких прав на них накладаються певні обмеження. Відповідно, державам пропонується врегулювати застосування таких прав, щоб уможливити їх сумісність з певними обов'язками, притаманними публічній службі, наприклад із забезпеченням ефективності її роботи.

До найважливіших з таких прав належать права політичні та профспілкові, зокрема право претендувати на виборні посади, створювати профспілки та належати до них, а також право на страйк. Втім, саме щодо них найбільше різняться підходи, що застосовуються тими чи іншими державами – від цілком ліберального ставлення до повної заборони. Саме цим зумовлена окрема згадка про них.

У Рекомендації визнається можливість їх обмеження, але також проводиться думка про те, що це слід робити лише для належного виконання функцій публічними службовцями.

Питання про те, які обмеження необхідні та як досягти потрібної рівноваги, залишаються на розсуд самих держав.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Ключовим у статті є термін «права державного службовця», який стоюється як загальноновизнаних прав людини і громадянина, так і спеціальних прав, тобто прав, зумовлених проходженням державної служби.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша статті визначає основні права державного службовця.

Державний службовець має право на:

1) *повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших громадян.* Таке право визначене першим в переліку основних прав і є одним з фундаментальних та невід'ємних прав державного службовця як людини і громадянина.

Кожна людина є особистістю, членом суспільства з притаманними лише їй особливими унікальними рисами характеру, стилем поведінки, здатністю давати оцінку подіям та явищам суспільного життя, а також власною самооцінкою. Кожна людина має право на повагу до власної честі та гідності і відповідно право на захист від його порушення.

Державний службовець виконує важливі державні завдання і функції, працюючи у відповідному державному органі та колективі. Його відносини з безпосереднім та іншими керівниками повинні базуватися на принципах ввічливості, взаємної поваги та підтримки. Це ж стосується і колег.

Виконуючи свої службові обов'язки, зокрема надаючи адміністративні та інші послуги, державний службовець також постійно взаємодіє з іншими громадянами з дотриманням при цьому згаданих принципів.

Передбачене Законом право державного службовця на повагу до своєї особистості, честі та гідності одночасно покладає на його керівників, колег, а також інших громадян обов'язок дотримуватися цього права.

По суті, таке право є одним з елементів правового захисту державного службовця, оскільки будь-які прояви зневажливого до нього ставлення, приниження честі та гідності з боку керівників або інших осіб є правопорушенням, за яке має настати визначена законом юридична відповідальність. Адже всі люди, зокрема державні службовці, рівні у загальногромадянських правах.

Керівники державної служби у відповідних державних органах повинні жорстко реагувати на факти зневажливого ставлення керівників до своїх підлеглих, прояв неповаги, грубощів, хамства, зневаги до державних службовців з боку будь-яких осіб.

У колективах державних службовців повинні підтримуватися доброзичлива атмосфера, культивуватися службові стосунки, засновані на взаємній повазі, допомозі та підтримці.

Державні службовці зобов'язані інформувати своїх керівників про будь-які факти порушення їх права на повагу до своєї особистості, честі та гідності;

2) *чітке визначення посадових обов'язків.* Право на чіткі, тобто конкретно визначені, зрозумілі і однозначно сформульовані посадові обов'язки державного службовця має надзвичайно важливе практичне значення.

Посадова інструкція державного службовця повинна розроблятися з урахуванням законів, які регулюють питання діяльності відповідного державного органу, підзаконних актів, що визначають механізм реалізації таких законів, положення про державний орган, положення про структурний підрозділ у складі якого працює такий державний службовець. Ця інструкція має містити конкретні посадові (функціональні) обов'язки.

Проте на практиці посадові інструкції державних службовців нерідко носять загальний характер, містять неоднозначні формулювання, що ускладнює їх застосування не тільки в частині відповідальності державного службовця, але і його заохочення.

Чітко сформульовані у посадовій інструкції обов'язки державного службовця одночасно є елементом його захисту, що надає йому змогу усвідомити обсяг роботи, яку повинен виконати, і ступеня власної відповідальності;

3) *здорові та безпечні умови служби*. Державний службовець, як і будь-який працівник, має право на здорові і безпечні умови роботи (служби), адже відповідно до частини першої статті 3 Конституції України людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Це зобов'язує роботодавця – керівника державної служби у відповідному державному органі створювати належні умови для державних службовців з метою ефективного проходження ними державної служби.

Тому положення Закону, а також КЗпПУ, Закону «Про охорону праці» та інших актів законодавства, які встановлюють вимоги щодо забезпечення реалізації та захисту прав працівників на здорові і безпечні умови праці, повинні неухильно виконуватися стосовно державних службовців;

4) *оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності та стажу державної служби*. Служба державних службовців повинна належно оплачуватися. Оплата їх праці носить диференційований характер і залежить від посади, яку займає державний службовець, результатів його службової діяльності і стажу державної служби.

Визначені Законом критерії оплати праці є надійним стимулом для державного службовця у просуванні його по службі, якщо при цьому він виявляє сумлінне і відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків.

Крім того, це також сприяє прийняттю державним службовцем рішення щодо тривалого перебування на державній службі, оскільки від стажу державної служби також залежить розмір його заробітної плати. Стимулювання в оплаті праці з урахуванням стажу державної служби спрямоване на стабільність державної служби, професійність діяльності державного органу і державних службовців, запобігає плинності кадрів.

Схеми посадових окладів і розміри надбавок визначаються КМУ;

5) *відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення*. Право на відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення є важливою соціальною складовою кар'єрного зростання державного службовця.

Визначена Законом щорічна відпустка у значно більшому розмірі, ніж для інших працівників, як це передбачено КЗпПУ і Законом «Про відпустки», повною мірою забезпечує можливість компенсувати підвищене емоційно-психологічне навантаження на державних службовців, яке властиве державній службі, а також обмеження, пов'язані з державною службою.

Велике значення має додаткова відпустка державного службовця, кількість днів якої зростає із збільшенням стажу державної служби.

У питанні соціального забезпечення слід виокремити забезпечення службовим житлом.

Незважаючи на те, що Законом встановлено загальні засади призначення пенсій, нові умови оплати праці державних службовців забезпечують можливість призначення пенсій у більших розмірах, ніж іншим працівникам, які зайняті в бюджетному секторі.

Слід також зауважити, що прикінцевими положеннями Закону збережено гарантії на призначення пенсій у підвищеному розмірі для державних службовців, які значний час відпрацювали на державній службі на момент набрання чинності цим Законом;

6) *професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу.* Державні службовці для забезпечення належного виконання ними завдань і функцій державного органу не тільки мають право, але й зобов'язані постійно підвищувати свій професійний рівень шляхом проходження відповідного навчання.

Під професійним навчанням в Законі розуміється набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності (стаття 2 Закону).

Професійне навчання державних службовців може здійснюватися як за рахунок коштів державного бюджету, так і за їх власний рахунок. Але за будь-яких умов таке навчання повинне враховувати потреби державного органу, в якому працює відповідний державний службовець.

Професійна підготовка державних службовців може здійснюватися також відповідно до Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»⁶⁵.

Особливості професійного навчання державних службовців регулюються Законом, зокрема статтею 48;

7) *просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання посадових обов'язків.* Кожен державний службовець, який відповідає вимогам стосовно професійної компетентності (а це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку) і сумлінно ставиться до виконання своїх посадових обов'язків, має право на відповідне кар'єрне зростання, тобто зайняття вищої посади.

У Законі кар'єрне зростання державних службовців здійснюється через механізм їх просування по службі, який визначається, зокрема, статтею 40.

⁶⁵ Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів: Закон України від 20.11.2012 р. № 5499-VI // Офіційний вісник України. – 2013. – № 1. – Стор. 20. – Ст. 3.

Керівники державної служби повинні всіляко заохочувати державних службовців до просування по службі, адже це стимулює їх до постійного підвищення рівня професійних знань, компетентності, а також дисциплінує державних службовців, спонукає їх до сумлінного і відповідального ставлення до виконання своїх службових обов'язків, бажання виявляти при цьому ініціативу і старанність;

8) *участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів.* Частиною третьою статті 36 Конституції України визначено, що громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за видом їх професійної діяльності. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно Конституцією і законами України.

Державні службовці, як і інші громадяни, мають право на участь у професійних спілках у порядку, визначеному Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»⁶⁶, іншими актами законодавства, які регулюють відносини у зазначеній сфері.

Згідно із Законом, роль і значення професійних спілок надзвичайно велике. Профспілки беруть участь у вирішенні багатьох питань діяльності державного органу і службової діяльності державних службовців. Насамперед це стосується захисту права на державну службу (стаття 11); участі у складі та роботі Комісії (стаття 14); конкурсних комісій (стаття 27); розроблення і затвердження правил внутрішнього службового розпорядку державного органу (стаття 47); вирішенні окремих питань щодо оплати праці (стаття 52) та деяких інших;

9) *участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених Законом.* Згідно з частинами першою і другою статті 36 Конституції, громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, їх участі у виборах. Членами політичних партій в Україні можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України.

Державні службовці мають право бути членами та брати участь у діяльності об'єднань громадян відповідно до Закону «Про громадські об'єднання»⁶⁷. Державні службовці в повному обсязі можуть користуватися правами

⁶⁶ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-ХІV (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

⁶⁷ Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2013. – № 1. – Стор. 2. – Ст. 1.

щодо їхньої участі у діяльності об'єднань громадян, крім можливості займати штатні посади, за якими їм виплачується заробітна плата, оскільки державним службовцям не можна займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, викладацької, творчої роботи, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту (пункт 1 частини першої статті 25 Закону України «Про запобігання корупції»⁶⁸).

Державним службовцям не забороняється членство у політичних партіях, крім державних службовців, які належать до категорії «А» (стаття 10 Закону). Водночас державні службовці не мають права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або виявляти бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити їхнє особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей;

10) *оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також негативного висновку за підсумками оцінювання результатів службової діяльності.* Державний службовець у разі вчинення ним дисциплінарного правопорушення може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності у передбаченому Законом порядку. Проте за будь-яких умов він має право оскаржити рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

Це стосується і випадку його звільнення з посади державної служби або отримання негативного висновку за підсумками оцінювання результатів службової діяльності. Зазначене право є одним з ключових елементів правового захисту державного службовця і одночасно гарантією того, що його скарга буде розглянута відповідним органом об'єктивно і неупереджено. Механізм реалізації такого права визначається статтями 11, 74–76 та 78 Закону;

11) *захист від незаконного переслідування у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону.* У частині другій статті 8 Закону визначено, що у разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог Закону з боку державних органів, їхніх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби (НАДС).

На практиці траплялися випадки, коли державні службовці, які подавали інформацію про факти порушення вимог законодавства, тією чи іншою мірою зазнавали переслідування з боку керівників або інших осіб за свої, по суті, правомірні дії, аж до примушування до звільнення з посади або державної служби;

12) *отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом.*

⁶⁸ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2014. – № 49. – Стор. 3186. – Ст. 2056.

Зазначене право державного службовця є похідним від права державного органу на підставі закону та положення про такий орган отримувати від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб інформацію для здійснення своїх повноважень. Таке право державних службовців реалізується не у довільний спосіб, а у передбаченому відповідним нормативно-правовим актом порядку (регламентом діяльності державного органу, інструкцією з діловодства тощо).

Отримання інформації для службової діяльності здійснюється, як правило, на підставі звернень відповідних посадових осіб державного органу, які готуються з ініціативи відповідного державного службовця (з обґрунтуванням необхідності її отримання).

Державні органи, органи місцевого самоврядування відповідно до їхньої компетенції зобов'язані надавати відповідну інформацію на такі звернення;

13) *безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками за результатами оцінювання службової діяльності.* Державний службовець має право без будь-яких умовностей або перешкод ознайомлюватися з документами, які стосуються проходження ним державної служби. Такими документами є, зокрема, накази керівника державної служби в державному органі, положення, інструкції, правила та інші локальні акти, які затверджуються державним органом і стосуються питань проходження державної служби державним службовцем, його особова справа та деякі інші документи.

Право на безперешкодне ознайомлення державного службовця означає, що такі документи повинні бути йому надані на його вимогу без будь-яких зволікань.

У праві на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження державної служби виокремлюється можливість державного службовця ознайомлюватися з висновками за результатами оцінювання його службової діяльності. Порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців детально регламентується статтею 44 Закону;

14) *проведення службового розслідування на його вимогу з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.* Зазначене право можна також розглядати як складову захисту права на державну службу і важливу складову правового захисту державного службовця. Адже нерідко керівники державної служби, особливо безпосередні керівники, детально не розібравшись у суті наявних порушень (наприклад щодо причин невиконання або неналежного виконання певного доручення чи розпорядження) пред'являють, зокрема публічно, звинувачення або підозри державному службовцю, що негативно позначається на його діловому іміджі і авторитеті.

Цілком логічно, що у такому разі державний службовець має право захистити себе від безпідставних звинувачень або підозри.

Цією нормою коментованої статті регулюються питання проведення службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку державного службовця, звинувачень або підозри виключно щодо вчинення ним дисциплінарного проступку, передбаченого статтею 65 Закону. При цьому за

вимогою державного службовця щодо проведення службового розслідування з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри, воно проводиться дисциплінарною комісією за рішенням керівника органу (суб'єкта призначення) в рамках дисциплінарного провадження.

Отже, для проведення службового розслідування з метою зняття безпідставних звинувачень або підозри державний службовець має звернутися до суб'єкта призначення, який розглядає таке звернення та ініціює дисциплінарне провадження, в рамках якого й проводиться службове розслідування, результатом якого є висновок щодо наявності чи відсутності у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Під час проведення службового розслідування слід керуватися нормами статті 71 Закону (див. коментар до зазначеної статті).

Службове розслідування стосовно державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», проводиться НАДС, а стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», – дисциплінарною комісією у державному органі.

Відповідні керівники також повинні розуміти, що пред'явлення підлеглому безпідставних звинувачень або підозри може мати наслідком притягнення до дисциплінарної відповідальності за результатами службового розслідування, яке проводиться у разі звернення державного службовця із скаргою на дії чи бездіяльність керівника державної служби або державного службовця вищого органу у порядку, передбаченому статтею 11 Закону.

5.2. Відповідно до частини другої статті, державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях.

По суті, йдеться про *права державних службовців, що визначаються локальними актами державного органу.*

В основному, такі права стосуються питань службової діяльності державних службовців, тобто порядку і правил їх взаємодії з іншими посадовими і службовими особами, підготовки документів, процедури їх погодження тощо.

Згадана норма Закону дає можливість значно розширити на локальному рівні права державних службовців, що сприяє ефективнішому здійсненню ними своїх повноважень, виявленню розумної ініціативи, якіснішому здійсненню повноважень відповідного державного органу.

Стаття 8. Основні обов'язки державного службовця

1. Державний службовець зобов'язаний:

- 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;
- 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;
- 4) з повагою ставитися до державних символів України;
- 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;
- 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;
- 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;
- 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;
- 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;
- 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;
- 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;
- 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;
- 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

2. У разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення основних обов'язків державних службовців, пов'язаних з їхньою діяльністю як посадових осіб державних органів.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

законодавче визначення основних обов'язків державних службовців;

покладення на державного службовця обов'язку у разі виявлення ним під час службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог Закону з боку державних органів, їхніх посадових осіб звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС), з відповідним повідомленням.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Визначені статтею обов'язки державних службовців кореспондують з відповідними рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій (Ради Європи, ОЕСР).

Згідно з додатком до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6, з належним урахуванням прав всіх громадян при виконанні публічними службовцями державних функцій на них покладаються певні, притаманні цьому обов'язки.

До них, зокрема, належать дотримання принципів верховенства права, відданості демократичним інститутам, розважливості, нейтральності, об'єктивності, дотримання субординації, повага до громадян та підзвітність.

Окрім того, щоб забезпечити повну задіяність публічних службовців у здійсненні ними своїх публічних функцій, а також для запобігання конфлікту інтересів або корупції на публічних службовців можуть покладатися певні обмеження щодо додаткового працевлаштування, виконання або участі у певних видах діяльності.

Обов'язки або зобов'язання публічних службовців, можливо, є навіть більш значущими, ніж їхні права. Відповідно, слід забезпечити рівновагу цих двох компонентів. Як «слути» держави і суспільства, публічні службовці повинні належним чином виконувати свої обов'язки і бути взірцем для інших осіб. Також вони мають забезпечувати дотримання конституції відповідної держави (обов'язок відданості) та законів.

Питання несумісності публічних службовців, зокрема можливість обіймати інші посади або брати участь в іншій діяльності, яка може призвести до конфлікту інтересів чи несумісності з виконанням ними своїх публічних обов'язків, зачіпає багато важливих аспектів. Це стосується насамперед політичної і підприємницької діяльності. Політична (партійна) несумісність впливає з обов'язку політичної неупередженості.

Підприємницька несумісність пов'язана з питанням доброчесності та запобігання корупції. Варто зауважити, що певна позаслужбова діяльність (наукова робота, літературна чи художня творчість) здатна мати позитивний вплив на виконання службовцем публічних функцій чи взагалі публічну службу.

Проте, публічним службовцям рекомендовано повністю зосередитися на своїх публічних обов'язках.

Додаткове працевлаштування публічних службовців або їх участь у

певних видах діяльності слід розглядати як можливу – залежно від соціально-економічних та культурних обставин певної країни. Хоч функції публічних службовців іноді мають детальний характер, та передбачити всі можливі їх обов'язки важко. У деяких державах розроблені кодекси поведінки публічних службовців, які мають нагадувати їм про професійну та моральну відповідальність. Питання етики часто виходять за рамки безпосереднього виконання обов'язків, покладених на службовців законодавством. Відповідно, такі кодекси корисні як самі по собі, так і з точки зору запобігання корупції.

Крім того, варто особливу увагу приділити Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для публічних службовців. У Модельному кодексі поведінки публічних службовців йдеться про питання інформування про порушення, конфлікт інтересів, політичну та громадську діяльність, подарунки, поводження з інформацією та використання службового становища, про використання публічних та службових ресурсів тощо.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Ключовим терміном коментованої статті є термін «обов'язки державного службовця», який можна розглядати як міру необхідної поведінки (рішень, дій або утримання від дій) залежно від відповідних умов та обставин.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Законодавче визначення прав державних службовців потребує законодавчого закріплення їхніх обов'язків, оскільки правовий статус посадової особи державного органу охоплює її права, обов'язки і відповідальність.

Необхідно зауважити, що порівняно із Законом України «Про державну службу» 1993 року перелік обов'язків державного службовця збільшився.

У частині першій коментованої статті, зокрема у пунктах 1–13, законодавчо визначаються лише основні обов'язки державних службовців, тобто такий перелік не є вичерпним.

Частиною першою статті передбачено, що державний службовець зобов'язаний:

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, а також чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана ВРУ. Зазначений обов'язок державного службовця повністю відтворює вимоги частини другої статті 19 Конституції, згідно з якою органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією і законами.

Така норма, визначена як обов'язок посадових осіб державних органів, встановлює законодавчі гарантії того, що державні службовці, здійснюючи

свої завдання і функції, будуть належним чином виконувати конституційні положення, а також вимоги законодавчих актів, які стосуються діяльності державного органу, в якому вони працюють.

Як результат, така діяльність державних службовців є прозорою, зрозумілою і контрольованою з боку громадянського суспільства.

Невиконання зазначених положень державними службовцями тягне за собою відповідальність, встановлену законом;

2) *дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки*. Покладення на державного службовця обов'язку дотримуватися визначених статтею 4 Закону принципів державної служби означає, що й самі принципи носять не декларативний, а імперативний характер.

Дотримання принципів верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності та інших повинне стати нормою для повсякденної діяльності кожного державного службовця.

Правила етичної поведінки є комплексним правовим інститутом. Дотримання державним службовцем правил етичної поведінки покладає на нього обов'язок у своїй роботі насамперед дотримуватися законності. Представляючи державу перед іншими особами, діяти виключно в її інтересах, бути політично неупередженим, толерантним, об'єктивним, дотримуватись конфіденційності стосовно інформації, якою він володіє, виявляти компетентність і ефективність, уникати конфлікту інтересів, усіма своїми діями всіляко забезпечувати формування у громадян довіри до влади;

3) *поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина*. Державні службовці, які відповідно до статті 7 Закону мають право на повагу до їх честі та гідності, зобов'язані з такою ж повагою ставитися до честі та гідності інших людей.

Це стосується як колег, так і інших осіб, з якими під час виконання службових обов'язків і в позаслужбовий час може спілкуватися або взаємодіяти державний службовець.

Державному службовцю слід пам'ятати, що відповідно до частин другої та третьої статті 3 Конституції права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка є відповідальною перед людиною за свою діяльність. Відповідальність держави – це також відповідальність державного органу, в якому державний службовець працює, оскільки кожний державний орган відповідальний за певний напрям реалізації державної політики.

Отже, відповідальність держави перед людиною – це і відповідальність державного службовця, який представляє державу у відповідному державному органі у відносинах з людиною;

4) *з повагою ставитися до державних символів України*. Повага до державних символів держави – не тільки службовий, а й загальногромадянський обов'язок державного службовця.

Відповідно до статті 20 Конституції, до державних символів належать Державний Прапор України, Державний Герб України та Державний Гімн України. Державний Прапор – стяг із двох рівновеликих горизонтальних

смуг синього і жовтого кольорів. Великий Державний Герб встановлюється з урахуванням малого Державного Герба та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ. Головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України). Державний Гімн – національний гімн на музику М. Вербицького із словами, затвердженими законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ;

5) *обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації*. Згідно із статтею 10 Конституції України, державною мовою в Україні є українська. Частиною другою зазначеної статті встановлено, що держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

Обов'язковість для державного службовця *використання державної мови* під час виконання службових обов'язків є суттєвою новацією Закону. Адже до цього часу у законодавстві, яке регулює відносини у сфері державної служби, ставилася вимога до державних службовців лише щодо володіння ними державною мовою.

Це означає, що кожний державний службовець під час виконання своїх службових повноважень повинен спілкуватися українською мовою. Будь-який громадянин може вказати державному службовцю про неприпустимість порушення закону, якщо такий державний службовець під час службового спілкування використовує іншу, скажімо, російську мову. Звичайно, це не стосується випадків використання державними службовцями регіональних мов або мов національних меншин у визначених законом про мови випадках.

КСУ у пункті 1 рішення від 14 грудня 1999 р. у справі № 10-рп/99 щодо застосування української мови зазначив, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом. Отже, згадане рішення КСУ повністю імplementовано у Закон «Про державну службу».

Державні службовці не тільки повинні використовувати державну мову у службовій діяльності, а й всіляко захищати її, тобто не допускати її дискредитації (підривати довіру до державної мови) або протидіяти можливим спробам її дискредитації. Особливо це стосується тих регіонів України, в яких поширено використання російської або інших мов національних меншин;

б) *забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань та функцій державних органів*. Державний службовець, працюючи у відповідному державному органі, в межах своїх посадових повноважень забезпечує реалізацію частини завдань та функцій такого органу. Отже, він зобов'язаний ефективно виконувати завдання та функції державного органу.

Ефективність виконання державним службовцем завдань та функцій державного органу слід оцінювати через призму раціональності та результативності використання ним ресурсів для досягнення цілей державної політики, за реалізацію якої відповідає державний орган, в якому працює державний службовець (стаття 4 Закону);

7) *сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки.* Державні службовці зобов'язані сумлінно виконувати свої повноваження. Сумлінність в роботі державного службовця передбачає його відповідальне ставлення до роботи, виявлення при цьому ініціативи і старання, готовності до роботи у вихідні і святкові дні, а також в позаробочий час, коли того вимагають інтереси служби.

Державні службовці повинні використовувати робочий час виключно для виконання службових повноважень. Тимчасове залишення робочого місця може здійснюватися з дозволу безпосереднього керівника і на конкретно визначений час.

Державні службовці повинні виконувати свої обов'язки професійно, тобто компетентно, об'єктивно і неупереджено, постійно підвищуючи рівень своїх професійних знань і навичок. Під час виконання своїх службових обов'язків вони повинні вивчати нове законодавство, яке регулює відносини у відповідній сфері, практику його застосування, ознайомлюватися з кращим вітчизняним та зарубіжним досвідом;

8) *виконувати рішення державних органів, накази, розпорядження та доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією і законами України.* Рішення державних органів, накази, розпорядження та доручення керівників відповідно до статті 9 Закону є обов'язковими до виконання державними службовцями.

Водночас зазначені рішення, накази, розпорядження та доручення повинні бути видані, як того вимагає частина друга статті 19 Конституції України, лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією і законами.

Порядок виконання наказу (розпорядження), доручення керівника, регламентований у статті 9 Закону;

9) *додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.* Державні службовці повинні здійснювати свої повноваження на принципах доброчесності, порядності, відданості своїй справі, ставлячи на перший план публічні інтереси, тобто інтереси держави, суспільства, територіальних громад. Службові інтереси в діяльності державного службовця повинні постійно превалювати над його або інших осіб приватними інтересами. Доброчесність державного службовця є ключовою умовою для запобігання і протидії корупції. Вимоги до державних службовців у сфері запобігання і протидії корупції визначаються Законом «Про запобігання корупції»;

10) *запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби.* Обов'язок щодо запобігання

виникненню реального або потенційного конфлікту інтересів впливає із Закону «Про запобігання корупції», згідно із статтею 1 якого:

конфлікт інтересів – це суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, що може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення або невчинення дій під час виконання службових повноважень;

реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень чи на вчинення або невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів регулюється розділом V згаданого Закону;

11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності. Зазначений обов'язок певною мірою кореспондує з його обов'язком щодо сумлінного та професійного виконання посадових обов'язків.

Кожний державний службовець повинен постійно підвищувати рівень професійної компетентності, систематично вдосконалювати свої спеціальні професійні знання, уміння та навички, ефективно використовувати їх під час службової діяльності з тим, щоб досягти якісного та ефективного виконання покладених на нього завдань та функцій.

Порядок та умови підвищення рівня професійної компетентності державного службовця регулюються статтею 48 Закону.

Державні службовці повинні також дбати про удосконалення організації службової діяльності як своєї власної, так і державного органу, в якому вони працюють. Організацію такої діяльності слід спрямовувати на забезпечення чіткого здійснення своїх повноважень та повноважень державного органу, досягнення ефективного результату такої діяльності з використанням для цього мінімального обсягу фінансових, матеріальних та інших ресурсів;

12) зберігати державну таємницю та персональні дані громадян, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню. Під час здійснення своїх повноважень державні службовці в установленому законом порядку отримують доступ до державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом, зокрема службової та конфіденційної. Працюючи з інформацією, яка стосується діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, вони можуть отримати доступ до комерційної таємниці. Нерідко державні службовці в силу своїх службових повноважень отримують доступ або постійно працюють з відомостями про громадян, що належать до категорії персональних даних.

Державні службовці повинні зберігати державну таємницю та персональні дані громадян, що стали їм відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню.

Діяльність державних службовців у зазначених сферах регулюється Законами «Про державну таємницю»⁶⁹, «Про інформацію»⁷⁰ та «Про захист персональних даних»⁷¹;

13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом. Порядок надання доступу до публічної інформації визначений Законом «Про доступ до публічної інформації»⁷², відповідно до статті 5 якого доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом, а також шляхом надання інформації за запитами на інформацію.

На сьогодні практично кожний державний службовець причетний тією чи іншою мірою до підготовки та надання публічної інформації, насамперед тієї, що стосується діяльності державного органу, в якому він працює. Для належного виконання обов'язку щодо надання публічної інформації державний службовець повинен досконало вивчити законодавство, яке регулює відносини у певній сфері, та практику його застосування.

Державні службовці повинні виконувати інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

5.2. Частина друга коментованої статті визначає не право, а обов'язок державного службовця у разі виявлення ним під час службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог Закону з боку державних органів, їх посадових осіб звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС).

Зазначена імперативна норма є важливою гарантією забезпечення прав державних службовців, визначених Законом. В свою чергу, ця норма покладає на НАДС обов'язок щодо відповідного реагування на звернення державного службовця.

⁶⁹ Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1994. – № 16. – Стор. 422. – Ст. 93.

⁷⁰ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ (в редакції Закону № 2938-VI від 13.01.2011 р. із змінами) // Відомості ВРУ. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

⁷¹ Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2010. – № 34. – Стор. 1188. – Ст. 481.

⁷² Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. №2939-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2011. – №32. – Ст. 314.

Стаття 9. Підпорядкування державного службовця та виконання наказу (розпорядження), доручення

1. Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки.

2. Державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень, крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті.

Під час виконання своїх обов'язків державний службовець не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби.

3. Наказ (розпорядження), доручення має містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання.

Наказ (розпорядження) має бути письмовим, а доручення може бути письмовим або усним.

4. Якщо державний службовець отримав наказ (розпорядження), доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника.

5. Наказ (розпорядження), доручення може бути скасовано керівником, який його видав, а також керівником вищого рівня або органом вищого рівня.

6. Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення.

7. Якщо державний службовець виконав наказ (розпорядження), доручення, визнані у встановленому законом порядку незаконними, і не вчинив дій, зазначених у частині шостій цієї статті, він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону.

8. Керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження наказу (розпорядження), доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпорядження), доручення в одинденний строк.

У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк наказ (розпорядження), доручення вважається скасованим.

9. За видання керівником та виконання державним службовцем явно злочинного наказу (розпорядження), доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення системи підпорядкування державних службовців, порядку видання керівниками згідно з їх повноваженнями наказів (розпоряджень) або доручень та їх виконання державними службовцями.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення:

системи підпорядкування державного службовця під час виконання ним службових обов'язків;

порядку видання та виконання державним службовцем наказів (розпоряджень) або доручень керівника;

порядку дій державного службовця у разі отримання ним наказу (розпорядження) або доручення керівника, яке, на його думку, суперечить законодавству;

відповідальності державного службовця у разі виконання ним явно злочинного наказу (розпорядження) або доручення керівника.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття кореспондує зі статтею 60 Конституції України, згідно з якою ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження або накази. За явно злочинне розпорядження чи наказ настає юридична відповідальність.

Стаття враховує основні рекомендації (стандарти) міжнародних організацій у зазначеній сфері. Так, відповідно до статті 12 Модельного кодексу поведінки публічних службовців (додаток до Рекомендації №R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи), публічний службовець, який вважає, що його/її зобов'язують діяти у спосіб, що є незаконним, невідповідним чи неетичним, що є хибним адмініструванням, чи у будь-який інший спосіб невідповідний цьому Кодексу, повинен повідомити про це відповідно до закону.

Стаття 9 коментованого Закону, що регламентує питання взаємовідносин між державними службовцями, які перебувають у відносинах керівник – підлеглий, зокрема щодо порядку виконання наказів (розпоряджень) або доручень, є суттєвою новацією у регулюванні відносин у сфері цивільної державної служби.

У національній так званій мілітаризованій державній службі – військовій або службі в поліції чи цивільного захисту – ці питання також знайшли чітке регламентування⁷³.

⁷³ Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 548-XIV (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1999. – №22-23. – Ст. 194; Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

У статті вживаються терміни, визначення яких наведено в загальному понятійному апараті Закону. У цьому Коментарі інтерпретовано терміни «підпорядкування», «доручення».

Наказ або розпорядження є розпорядчим документом⁷⁴, який фіксує рішення нормативно-правового або організаційно-розпорядчого характеру з основних питань діяльності державного органу, адміністративно-господарських або кадрових питань.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Згідно з частиною першою статті державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки.

Зазначена норма кореспондується з частиною другою статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади, їх посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією і законами.

Посадові обов'язки державного службовця – це частина визначених законом завдань і функцій державного органу, які державний службовець зобов'язаний виконувати згідно із займаною посадою. Посадові обов'язки конкретизуються у посадовій інструкції, з якою державний службовець ознайомлюється під час вступу на державну службу або призначення на посаду у випадках, визначених Законом та іншими законами.

Проходження державної служби обумовлено системою відносин щодо підпорядкованості державних службовців. Підпорядкування своєму безпосередньому керівнику означає підпорядкованість державного службовця найближчому керівнику, якому прямо підпорядкований такий державний службовець.

Зазначена підпорядкованість обумовлена структурою і штатним розписом державного органу. Так, для головного спеціаліста в управлінні, що складається з відділів, у складі яких є сектори, безпосереднім керівником буде завідувач (начальник) сектору, для завідувача (начальника) відділу – начальник управління.

У разі відсутності керівника на постійній основі (наявна вакансія) або тимчасово (відпустка, відрядження, хвороба тощо) його обов'язки виконує інша особа з числа працівників структурного підрозділу, в якому працює такий державний службовець.

⁷⁴ Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 р. № 1000/5 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 52. – Ст. 1699.

Тимчасове виконання обов'язків відсутнього керівника структурного підрозділу оформляється організаційно-розпорядчим актом, як правило, наказом або розпорядженням керівника державної служби у відповідному державному органі. Якщо в структурному підрозділі є штатна посада заступника керівника такого підрозділу, організаційно-розпорядчий акт про тимчасове виконання обов'язків керівника структурного підрозділу може не видаватися.

Накази (розпорядження) або доручення керівника, порядок їх видання та виконання державними службовцями.

Частина друга статті покладає на державного службовця обов'язок виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень. Законом чітко визначено, що наказ (розпорядження) має бути оформлений письмово, містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання.

Повноваження видавати наказ (розпорядження) обумовлено правовим становищем посадової особи і визначеним законом її правом на видання такого наказу (розпорядження).

У державному органі, як правило, право видання письмових наказів (розпоряджень) належить керівнику державної служби. Це характерно, наприклад, для центральних органів виконавчої влади (державних служб, агентств, інспекцій), де керівниками державної служби є керівники таких органів. У міністерствах право видання письмових наказів має як міністр, так і державний секретар. Накази міністра обов'язкові до виконання усіма державними службовцями міністерства, включаючи державного секретаря.

У місцевих державних адміністраціях керівником державної служби є голова відповідної державної адміністрації, який згідно із статтею 6 Закону «Про місцеві державні адміністрації» може видавати розпорядження. В той же час керівники самостійних структурних підрозділів місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видають накази. Для державних службовців таких підрозділів є обов'язкові до виконання як накази відповідних керівників підрозділів, так і розпорядження голови місцевої державної адміністрації.

Доручення керівника є формою його організаційно-розпорядчої роботи з керівництва повсякденною діяльністю підрозділу. Як правило, доручення видаються в усній формі і мають індивідуальний характер. Наприклад, доручення державному службовцю взяти участь у нараді, підготувати проект відповіді на звернення громадянина, підготувати проект акта законодавства або здійснити його експертизу. Доручення також може надаватися керівникам одного або кількох структурних підрозділів державного органу. Доручення може бути оформлено у письмовому вигляді у формі резолюції, зокрема до листа, доповідної записки тощо.

5.2. Законодавством встановлено заборону працівникам патронатних служб надавати доручення державним службовцям. Така норма міститься, зокрема, у частині шостій статті 12 Закону «Про центральні органи вико-

навчої влади», згідно з якою працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства. На практиці ж трапляються непоодинокі випадки надання доручень керівниками патронатних служб керівникам структурних підрозділів або окремим державним службовцям виконати ті чи інші завдання з посиланням на рішення відповідного керівника. В основному такі доручення починаються зі слів: «За дорученням міністра прошу підготувати...», «Надсилається за дорученням міністра для опрацювання та підготовки відповіді ...».

Такі доручення неправомірні. Працівники патронатних служб повинні у разі потреби або за дорученням відповідного керівника готувати проекти письмових доручень лише за підписом керівника. Звичайно, сумнівним є виправдання цієї практики, наприклад, завантаженістю вищого керівника. Тому як додаткова гарантія незалежності діяльності державного службовця є норма Закону, згідно з якою під час виконання своїх обов'язків *державний службовець не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби*.

Водночас слід акцентувати увагу на диспозитивності норми Закону, яка лише допускає можливість невиконання такого доручення, проте не забороняє його виконання у разі надання такого доручення. З огляду на це доцільно чітко встановити уніфіковану норму для працівників патронатних служб стосовно заборони надавати доручення працівникам державних органів, зокрема державним службовцям.

5.3. Закон визначає, що наказ (розпорядження), доручення повинні надаватися державному службовцю в усній або письмовій формі безпосередньо тим керівником, який має такі повноваження. Однак, це не виключає права керівника вищого рівня видавати накази (розпорядження) або доручення, не дотримуючись існуючої системи підпорядкування державних службовців. У такому разі Законом встановлюється, що коли державний службовець отримав наказ (розпорядження) чи доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника. Таке повідомлення носить інформативний характер і незалежно від реакції безпосереднього керівника відповідний державний службовець зобов'язаний виконати наказ (розпорядження) або доручення, одержане від керівника вищого рівня.

5.4. Наказ (розпорядження) або доручення керівника будь-якого рівня повинні бути законними. Згідно з частиною другою статті 41 ККУ⁷⁵, наказ або розпорядження є законними, якщо вони видані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина. Таким чином, наказ або розпорядження є незаконним, якщо не відповідає будь-якій із зазначених ознак, що характеризує його зміст та форму.

⁷⁵ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2001. – №25-26. – Ст. 131.

У разі виникнення у державного службовця сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження) або доручення, він повинен вимагати його письмового підтвердження. Лише після отримання такого підтвердження державний службовець зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження) чи доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження) або доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення.

Необхідно зазначити, що згідно із статтею 60 Конституції України ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження або накази. За явно злочинне розпорядження чи наказ настає юридична відповідальність. Зазначена конституційна норма не містить посилання на явно злочинне доручення. І в цій частині зауважимо, що положення Закону потребують їх приведення у відповідність із статтею 60 Основного Закону.

Керівник у разі отримання вимоги державного службовця про письмове підтвердження наказу (розпорядження) або доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпорядження) або доручення в одноденний строк. У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк наказ (розпорядження) або доручення вважається скасованим.

Закон не визначає, в письмовій чи усній формі державний службовець повинен вимагати від керівника, який видав відповідний наказ (розпорядження) доручення, підтвердження обов'язковості його виконання. Доцільно, щоб така вимога була оформлена саме в письмовій формі, оскільки закон передбачає письмову форму підтвердження такого наказу (розпорядження) або доручення.

У частині п'ятій коментованої статті визначається, що наказ (розпорядження) або доручення може бути скасовано керівником, який його видав, а також керівником вищого рівня чи органом вищого рівня.

Таке рішення керівника може бути обумовлено як вимогою державного службовця про надання письмового підтвердження необхідності виконання наказу (розпорядження) або доручення, так і власним рішенням керівника, який його видав. Скасування наказу (розпорядження) або доручення керівником вищого рівня може бути як результатом інформування державного службовця, так і формою реалізації таким керівником повноважень з контролю за діяльністю відповідного державного органу чи його посадових осіб.

Законом встановлюється, що за видання керівником та виконання державним службовцем явно злочинного наказу (розпорядження) або доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом.

Явно злочинним є наказ (розпорядження) або доручення керівника, коли без поглибленого аналізу його суті та змісту стає зрозумілим, що виконання такого наказу (розпорядження) або доручення містить ознаки злочину,

передбаченого відповідними статтями ККУ. Явність (очевидність) злочинності виданого наказу (розпорядження) або доручення оцінюється державним службовцем після його отримання з урахуванням рівня правових знань, досвіду роботи та компетентності. Закон покладає відповідальність як на особу, що видала явно злочинний наказ (розпорядження) або доручення, так і на особу, яка його виконала. Така відповідальність встановлюється законом.

Виданий керівником наказ (розпорядження) або доручення може бути злочинний, але з його змісту явно злочинність не вбачається. Злочинність такого наказу може полягати і у злочинних наслідках його реалізації. Наприклад, керівник видав наказ, в якому доручено розробити проект акта, який передбачає реалізацію (приватизацію) державного майна всупереч установленого законом порядку його відчуження (приватизації).

Можливі також випадки, коли наказ (розпорядження) або доручення керівника в подальшому, наприклад за рішенням суду, визнаються незаконними. В такому разі Законом визначається, що коли державний службовець виконав наказ (розпорядження) або доручення, визнані у встановленому законом порядку незаконними, і не вчинив дій, зазначених у частині шостій коментованої статті, тобто не вимагав у відповідного керівника письмового підтвердження або не поінформував керівника вищого рівня, він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону.

Згідно із статтею 41 розділу VIII «Обставини, що виключають злочинність діяння» ККУ, дія або бездіяльність особи, що заподіяла шкоду правоохоронюваним інтересам, визнається правомірною, якщо вона була вчинена з метою виконання законного наказу або розпорядження. Згідно з частиною другою зазначеної статті, не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка відмовилася виконувати явно злочинний наказ або розпорядження. За загальним правилом відмова виконати наказ є правопорушенням, а для деяких суб'єктів, наприклад військовослужбовців, становить злочин. В науково-практичному коментарі до статті 41 ККУ⁷⁶ зазначено, що злочинним визнається наказ, що передбачає вчинення не тільки діяння, передбаченого ККУ, але є і діянням, що є злочином відповідно до загальних принципів права, визнаного цивілізованими націями (частина друга статті 7 Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод). Отже, виконавець наказу повинен оцінити його з точки зору того, чи приписує він вчинення злочину, чи ні. І лише в тому разі вправі відмовитися від його виконання, якщо в нього немає ніяких сумнівів, він достеменно усвідомлює, що наказ приписує йому вчинення саме злочину. Якщо для особи це не є очевидним, безспірним, то вона не має права відмовитися від виконання наказу, а повинна діяти в порядку, визначеному у частині шостій коментованої статті. Особа, що виконала явно злочинний наказ або розпорядження, за діяння, вчинені з метою виконання такого наказу або розпорядження, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах. Водночас,

⁷⁶ Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар / За заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 150-154.

згідно з частиною п'ятою статті 41 ККУ, якщо особа не усвідомлювала і не могла усвідомлювати злочинного характеру наказу або розпорядження, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу або розпорядження, відповідальності підлягає тільки особа, що віддала злочинний наказ чи розпорядження.

6. Зарубіжний досвід

У цьому контексті представляє значний інтерес досвід іноземного правового регулювання процедури видання та виконання на цивільній державній службі наказів (розпоряджень) або доручень керівників⁷⁷.

Так, відповідно до статті 24 Закону Болгарії «Про державного службовця», державний службовець не повинен виконувати неправомірні накази, видані у встановленому порядку, якщо вони містять очевидні для нього правопорушення. Державний службовець може вимагати письмового підтвердження службового акта, якщо адресований йому усний наказ містить для нього очевидне правопорушення.

На повторному письмовому підтвердженні службового акта сумнівних наказів і доручень наголошено і в § 62 Закону Естонії, § 56 Федерального закону Німеччини. У цій ситуації державний службовець знімає з себе відповідальність за негативні наслідки, які може спричинити виконання такого доручення.

Якщо вищий посадовець, член Уряду, який здійснює управління відповідно службовою установою, або керівник Секретаріату Уряду наполягають на виконанні наказу, вони зобов'язані вимагати виконання такого наказу від державного службовця у письмовому вигляді. Якщо державний службовець вимагає, щоб відповідний службовий орган заніс письмове повідомлення та письмовий наказ у його особову справу, службовий орган зобов'язаний виконати цю вимогу.

В Законі Чехії окремо зазначено, що державний службовець не повинен виконувати наказ, який суперечить принципу вірності Чеській Республіці або якщо через виконання наказу буде вчинено злочин, проступок або адміністративне порушення.

Згідно із статтею 16 Закону Латвії «Про державну цивільну службу», цивільний службовець, виконуючи офіційні обов'язки, несе відповідальність за законність своєї діяльності або бездіяльності. Цивільний службовець зобов'язаний відмовитися від виконання незаконного доручення та подати письмове повідомлення особі, що надала відповідне доручення.

Позитивним є також закріплення процедури апеляції проти отримання незаконного наказу, зокрема так, як це передбачено у статті 16 Закону Латвії: цивільний службовець має право апелювати проти отриманого незаконного наказу або доручення шляхом подання скарги наглядачеві над тим, хто надав відповідний наказ або доручення, а у разі коли рішення не скасовано,

⁷⁷ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

цивільний службовець має право звернутися до Адміністрації державної цивільної служби.

Згідно із статтею 25 Кодексу цивільних службовців Греції, цивільний службовець несе відповідальність за виконання своїх обов'язків і легітимність його офіційних актів. Цивільний службовець зобов'язаний дотримуватися наказів своїх керівників. Однак при виконанні наказу, який він вважає незаконним, повинен письмово заявити про свою незгоду, перш ніж підкоритися зазначеному наказу та приступити без затримки до його виконання. Наказ не набуває легітимності через те, що від цивільного службовця вимагається його дотримання.

Якщо наказ є *очевидно* неконституційним чи незаконним, цивільний службовець зобов'язаний утриматися від його виконання та негайно підготувати доповідну записку про такий наказ.

У разі коли наказ очевидно суперечить положенням нормативно-правових актів і посилається на негайні та виняткові причини загальносуспільного значення або коли після того, як цивільний службовець відмовився підкоритися першому наказу, який очевидно суперечить таким положенням, надходить другий наказ, що посилається на негайні чи виняткові причини загальносуспільного значення, цивільний службовець зобов'язаний виконати наказ з одночасним зверненням до органу, який виконує наглядові функції щодо особи, яка видала зазначений наказ.

Що стосується юридичних осіб публічного права, коли наказ видано правлінням або вищим одноособовим органом управління, доповідна записка подається міністру, який здійснює функції нагляду. Якщо наказ видано міністром, то доповідна записка подається прем'єр-міністру.

У разі коли цивільний службовець не погоджується з дією, щодо якої він отримав наказ, і яка вимагає його схвалення або легалізації, він зобов'язаний письмово виразити свою незгоду, щоб звільнити себе від відповідальності. В іншому випадку, якщо він не схвалює і не легалізує зазначений акт, такий акт вважається схваленим або легалізованим.

Керівники усіх рівнів цивільної служби зобов'язані схвалювати документи, на які поширюється сфера їхньої компетенції та які видаються за підписом голови служби. У разі незгоди згадані керівники зобов'язані виразити свої заперечення письмово. В іншому випадку такий документ вважається схваленим.

Цивільний службовець не має права відмовитися від підготовки, незалежно від способів його підготовки, документа щодо питання, яке стосується сфери його компетенції, якщо він отримав про це наказ одного із своїх керівників.

У статті 28 Закону Франції «Про права і обов'язки службовців» зазначається, що будь-який службовець, незалежно від його рангу в ієрархії, відповідає за виконання завдань, які йому доручено. Він повинен дотримуватися вказівок керівника, крім випадків, коли відданий наказ явно суперечить закону і має характер серйозної загрози публічним інтересам. Водночас такий

службовець не звільняється від жодної відповідальності, яка на нього покла-дається через особисту відповідальність його підлеглих.

Відповідно до § 55 Федерального закону Німеччини «Про статус чиновників», який має назву «Обов'язок давати пояснення і виконувати розпорядження, накази або вказівки начальника», зазначено, що чиновник повинен надавати своїм начальникам пояснення і підтримку. Він зобов'язаний виконувати прийняті ними розпорядження і дотримуватися загальних директив, якщо не йдеться про випадки, в яких він відповідно до особливих законодавчих норм не пов'язаний вказівками і підкоряється лише закону.

Такими чином, коментована стаття є формою імплементації основних положень законодавчих актів ряду європейських країн як за формою, так і за процедурними питаннями.

Стаття 10. Політична неупередженість

1. Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань.

2. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

3. Державний службовець не має права:

1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;

2) обіймати посади в керівних органах політичної партії;

3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

4. У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби.

Державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства.

5. Державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках та агітації (крім випадку, передбаченого частиною четвертою цієї статті).

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення вимог щодо політичної неупередженості державних службовців, встановлення законодавчих обмежень щодо провадження ними політичної діяльності, врегулювання загальних засад участі державних службовців у виборчому процесі у разі, коли вони зареєстровані кандидатами в депутати.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення:

змісту поняття політичної неупередженості державного службовця;

загальних вимог до державних службовців, пов'язаних з їхнім ставленням до політичних партій;
випадків прямої заборони участі державних службовців в діяльності політичних партій або сприяння такій діяльності;
порядку участі державних службовців у виборчому процесі;
загальної заборони організації або участі державних службовців у страйках та агітації.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Норма статті кореспондує з відповідними положеннями Конституції України, рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій. Так, частиною другою статті 36 Основного Закону визначено, що обмеження стосовно членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами.

Згідно з частиною четвертою статті 44 Конституції, заборона страйку можлива лише на підставі закону.

Відповідно до статті 4 Модельного кодексу поведінки державних службовців (додаток до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи), публічний службовець повинен виконувати свої обов'язки відповідно до закону і тих законних інструкцій та етичних стандартів, які стосуються його функції.

Публічний службовець зобов'язаний діяти в політично нейтральній манері і не повинен намагатися перешкоджати законній політиці, рішенням чи діям публічної влади.

Статтею 16 зазначеного Кодексу передбачено, що, поважаючи фундаментальні та конституційні права, публічний службовець повинен піклуватися, щоб жодна з його політичних дій чи причетність до політичних або громадських дебатів не зашкодила впевненості громадськості чи його керівництва у здатності виконувати свої обов'язки неупереджено і лояльно.

Під час виконання посадових обов'язків публічний службовець не повинен дозволити використовувати себе для внутрішньополітичних цілей. Він повинен дотримуватися обмежень на політичну діяльність, законно встановленим для деяких категорій публічних службовців у зв'язку з їх посадами або характером функцій, що виконуються.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Ключовим для коментованої статті є термін «політична неупередженість», визначення якого наведене як у цій статті, так і частково у статті 4 Закону, яка визначає принципи державної служби (пункт 8 частини першої статті 4 Закону).

Крім того, у коментованій статті вживаються терміни «політична партія», «страйк», «демонстрація», визначення яких наведене у відповідних актах законодавства.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Передбачений Законом та змінами до інших законодавчих актів механізм розмежування політичних посад і посад державної служби покладає на державних службовців особливі обов'язки і відповідальність за дотримання ними під час виконання своїх службових обов'язків політичної нейтральності та неупередженості.

Політична неупередженість державного службовця, як це впливає із змісту статті, полягає в дотриманні ним певних обмежень і заборон, які стосуються членства і ставлення до політичних партій, окремих політиків, у тому числі тих, що займають політичні посади в державних органах, власних особистих політичних поглядів і переконань державного службовця, його участі у виборчому процесі тощо.

5.2. Державний службовець відповідно до частини першої коментованої статті повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань.

Наприклад, міністр, його перший заступник і заступники займають політичні посади у міністерстві. Посада міністра є посадою в Уряді, який відповідно до Конституції України формується згідно з пропозиціями коаліції депутатських фракцій, фактично за квотним принципом. Таким чином, міністри можуть представляти в Уряді інтереси різних фракцій, а отже і різних політичних партій. Міністр або його перший заступник і заступники вправі відповідно до своїх повноважень видавати накази (розпорядження) або доручення, які відповідно до коментованого Закону, а також Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» є обов'язкові до виконання усіма державними службовцями, що працюють у міністерстві.

Незважаючи на власні політичні погляди і переконання, державний службовець не вправі ставити під сумнів чи обговорювати такі накази (розпорядження) або доручення з будь-яких підстав, а особливо з позиції політичної доцільності їх видання, крім випадків, коли такі накази (розпорядження) або доручення суперечать законодавству. Тобто державний службовець вправі оцінювати накази (розпорядження) або доручення керівників лише з позицій їх законності (стаття 9 коментованого Закону).

5.3. Державний службовець згідно з частиною другою коментованої статті не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Відповідно до статті 15 Конституції, суспільне життя в Україні ґрунтується, зокрема, на політичній багатоманітності. Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією та законами. Правовий

порядок в Україні згідно із статтею 19 Основного Закону ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Стаття 34 Конституції гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Водночас, частиною третьою статті 14 Конституції встановлено, що здійснення цих прав може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку.

Таким чином, запроваджена для державних службовців в частині другій коментованої статті заборона щодо демонстрації, тобто відкритого, публічного висловлювання своїх політичних поглядів та вчинення інших дій (з політичним підтекстом), повністю кореспондує з відповідними конституційними положеннями.

Державні органи, а отже, державні службовці, забезпечують відповідно до своїх повноважень формування та реалізують державну політику у відповідних галузях або сферах суспільних відносин. Вони не вправі підтримувати або впроваджувати ідеологію будь-якої політичної партії, адже відповідно до статті 15 Конституції суспільне життя в Україні базується на ідеологічній багатоманітності, і жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова.

Певною мірою це покладає також на осіб, які займають керівні політичні посади в державних органах, обов'язок утримуватися від пропаганди в трудових колективах державних органів, які вони очолюють, ідеї та ідеології політичних партій, інтереси яких вони тією чи іншою мірою представляють. До прийняття Закону, на жаль, така практика мала місце.

Державні службовці повинні пам'ятати, що їх дії або бездіяльність на користь тієї чи іншої політичної партії можуть негативно позначитися на іміджі державного органу та в цілому підірвати довіру громадян до влади.

У ряді випадків така поведінка державних службовців може навіть становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки. Яскравим свідченням тому є події, що мали місце в АР Крим та на сході України, коли ряд державних службовців не виконали вимог Присяги та законодавства України.

5.4. Частина третя коментованої статті встановлює для державних службовців прямі заборони та обмеження, а саме:

1) *бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А».* В такому разі державний службовець на час його перебування на державній службі повинен зупинити членство в політичній партії.

Закон не містить процедури зупинення членства в політичній партії та не визначає, який документ від політичної партії повинен бути поданий до державного органу для підтвердження виконання державним службовцем вимог пункту 1 частини третьої коментованої статті.

У той же час статтею 6 Закону «Про політичні партії в Україні»⁷⁸ перед-

⁷⁸ Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

бачено, що порядок зупинення членства в політичній партії визначається її статутом. У згаданому Законі міститься припис, що громадянин України має право в будь-який час зупинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до її відповідного статутного органу, а також визначає, що членство в політичній партії зупиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування громадянина України на будь-яких виборних посадах в політичній партії;

2) *обіймати посади в керівних органах політичної партії*. Зазначена норма має самостійний характер і обов'язкова не тільки для державних службовців категорії «А», але й для всіх інших державних службовців.

Відповідно до статті 8 Закону «Про політичні партії в Україні», перелік статутних органів політичної партії і порядок їх утворення визначаються статутом політичної партії.

Передбачена в коментованому Законі заборона для державних службовців стосується лише тих органів партії, які відповідно до її статуту є керівними (як на центральному, так і місцевому рівні). Такими органами є керівник політичної партії, керівники місцевих партійних осередків, політична рада та політичний виконавчий комітет, контрольно-ревізійна комісія та деякі інші;

3) *суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»*. Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Депутатами місцевої ради, тобто сільської, селищної, міської, районної у містах, районної та обласної ради, обираються громадяни України у порядку, визначеному Законом «Про місцеві вибори»⁷⁹.

Отже, державний службовець, який займає посаду державної служби категорії «А», не може бути депутатом місцевої ради, тобто суміщати державну службу із депутатською діяльністю;

4) *залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями*. Зазначена заборона стосується всіх державних службовців, а не тільки державних службовців категорії «А». Водночас така заборона особливо актуальна для державних службовців, які займають посади категорії «А», наприклад голів районних державних адміністрацій.

⁷⁹ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2015. – № 37-38. – Стр. 1786. – Ст. 366.

На практиці нерідко політичними партіями активно використовувався так званий «адміністративний ресурс», коли керівники райдержадміністрацій давали керівникам місцевих підприємств, установ та організацій вказівки щодо участі їх працівників у проведенні мітингів, зустрічей з виборцями з централізованим виїздом у м. Київ та у проведенні інших заходів, які організовували осередки певних політичних партій.

Отже, для кваліфікації відповідного порушення з боку державного службовця повинні мати місце такі ознаки:

використання державним службовцем свого службового становища;

факт залучення за його рішенням, прийнятим у будь-якій формі, певних категорій осіб та інших громадян до участі у предвиборній агітації, а також у заходах, що організуються політичними партіями;

наявність відповідних рішень керівних органів політичних партій про проведення акцій або інших заходів відповідно до цілей і мети їх статутної діяльності;

5) пункт 5 частини третьої коментованої статті визначає, що *державним службовцям забороняється у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях*. Тобто формальне право державним службовцям категорії «Б» і «В» бути членом політичної партії повністю виключає можливість використання ними свого службового становища у політичних цілях, тобто для реалізації політичних завдань політичних партій, членами яких вони є.

Причому зазначена заборона стосується будь-якої форми чи способу використання державним службовцем свого службового становища – пряма дія чи бездіяльність.

5.5. Частина четверта коментованої статті *стосується випадків, коли державні службовці беруть участь у виборчому процесі як кандидати у депутати*. Згідно із зазначеною частиною у разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати ЦВК, виборчими комісіями, сформованими (створеними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби.

Йдеться про випадки участі державного службовця у виборах відповідно до Законів «Про вибори народних депутатів України»⁸⁰ та «Про місцеві вибори». У такому разі державний службовець в одноденний строк з моменту його реєстрації кандидатом у народні депутати, кандидатом у депутати сільської, селищної, міської, районної у місті, Верховної Ради АР Крим, обласної та районної ради повинен в письмовій формі повідомити керівника державної служби у відповідному державному органі.

За заявою державного службовця йому надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства.

⁸⁰ Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2012. – № 10-11. – Стор. 416. – Ст. 73.

Водночас можна стверджувати, що ця норма певною мірою є недосконалою. При безумовному праві на участь у виборах з «автоматичним» отриманням відпустки можливі негативні наслідки насамперед для публічних інтересів, адже: 1) державні службовці можуть брати участь у виборах навіть тоді, коли це поставить публічні функції під загрозу невиконання (наприклад, через обмежену кількість персоналу з відповідними повноваженнями); 2) участь у виборах може використовуватись як недобросовісна підстава для понаднормової неоплачуваної відпустки; 3) участь у виборах кандидатом від певної партії або державного службовця на певній (високій) посаді може ставити під сумнів його подальшу політичну неупередженість або довіру до державного органу.

5.6. Частина п'ята коментованої статті містить пряму заборону державним службовцям організувати і брати участь у страйках та агітації (крім випадку, передбаченого частиною четвертою статті, тобто коли такі державні службовці зареєстровані кандидатами у депутати).

Запроваджена Законом заборона стосується сфери державної служби як сфери зайнятості та виборчої сфери.

Відповідно до статті 44 Конституції України, всі, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей. Частиною третьою і четвертою зазначеної статті передбачено, що ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у страйку, а заборона страйку можлива лише на підставі закону.

Процедура проведення страйку регламентується розділом III Закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»⁸¹, згідно із статтею 17 якого страйком є тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору. Страйк застосовується як крайній засіб (коли всі інші можливості вичерпано) вирішення колективного трудового спору (конфлікту) у зв'язку з відмовою роботодавця або уповноваженої ним особи задовольнити вимоги найманих працівників чи уповноваженого ними органу, профспілки. Частина друга згаданої статті містить пряму заборону для проведення страйку, зокрема працівниками органів державної влади (крім технічного та обслуговуючого персоналу).

З набранням чинності Законом «Про державну службу» така заборона стосується не тільки державних службовців органів державної влади, а й інших державних органів, на які поширюється чинність Закону.

Законами «Про вибори народних депутатів України» (стаття 74), «Про місцеві вибори» (стаття 60) встановлено заборону на передвиборну агітацію у робочий час посадовими і службовими особами органів виконавчої

⁸¹ Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1998. – № 34. – Ст. 227.

влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів і судів, крім випадків, коли відповідна посадова або службова особа є кандидатом у депутати.

Частиною п'ятою коментованої статті встановлено загальну заборону усім державним службовцям будь-яких державних органів брати участь у передвиборній агітації не тільки у робочий, але і позаробочий час чи вихідні або святкові дні. У зв'язку з цим відповідні статті виборчих законів потребують уточнення з метою забезпечення узгодження їх положень із Законом «Про державну службу».

Стаття 11. Захист права на державну службу

1. У разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації.

У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів.

2. Керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб.

До складу комісії включаються в однаковій кількості:

представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу;

представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу;

представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

3. Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення).

У разі утворення комісії відповідно до вимог частини другої цієї статті письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії.

4. У разі неотримання в установленій частиною третьою цієї статті строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

5. За результатами розгляду скарги центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів з дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця направляє відповідному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень.

6. Якщо права державного службовця, встановлені цим Законом, порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

7. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує

державну політику у сфері державної служби, за фактом подання скарги ініціює та проводить службове розслідування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі.

У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації винні у порушенні посадові особи повинні бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом.

Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав – усуненню.

8. Заявник має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому цим Законом, до суду.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення механізму захисту прав державного службовця, насамперед позасудового.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення:

- умов та порядку захисту прав державного службовця;
- строку та порядку подання державним службовцем відповідної скарги про порушення його прав;
- порядку утворення комісії з перевірки скарги державного службовця;
- порядку розгляду скарги керівником державної служби і реагування на зазначену скаргу;
- умов та порядку звернення державного службовця до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, з відповідною скаргою на дії зазначеного органу;
- права державного службовця звернутися до суду для захисту своїх прав.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Норми статті кореспондують з відповідними положеннями Конституції України та рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій. Так, статтею 55 Конституції гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових осіб.

Відповідно до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, для захисту своїх прав у відносинах з роботодавцем публічні службовці повинні мати засоби правового захисту в суді чи іншій незалежній установі.

Держава має забезпечити захист тих публічних службовців, які внаслідок

док законного виконання ними своїх обов'язків стали об'єктом образливих заяв чи інших незаконних дій з боку третіх осіб.

Рекомендаціями також передбачається, що публічні службовці повинні мати право на захист від зловживань чи несправедливого ставлення з боку роботодавця.

Наявність засобів правового захисту передбачає можливість звернення до суду чи іншої незалежної установи (зазвичай, іншої установи адміністративної системи).

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Терміни, які застосовуються у коментованій статті, вживаються у значенні, наведеному у статті 2 Закону, яка визначає понятійний апарат.

У коментованій статті також використовується термін «скарга», визначення якого наведено у статті 3 Закону України «Про звернення громадян»⁸², згідно з якою скаргою є звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Коментована стаття регулює питання процедури захисту прав державного службовця на державну службу.

5.1. Згідно з частиною першою статті у разі порушення наданих Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у ній фактів.

Отже, йдеться, зокрема, про права державного службовця, визначені частиною першою статті 7 Закону. Водночас частиною другою зазначеної статті передбачено, що державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах. Таким чином, державні службовці мають право на захист порушених прав, що визначені як безпосередньо в Законі (частина перша статті 7), так і інших прав, визначених у локальних актах відповідного державного органу.

Такі ж права має державний службовець не тільки у разі порушення наданих йому законом прав, а й у разі виникнення перешкод для реалізації

⁸² Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

таких прав. У Законі не уточнюється правова природа виникнення таких перешкод, тобто виникли вони з вини державного органу чи ні. Це означає, що державний службовець має право діяти відповідно до частини першої коментованої статті у разі виникнення перешкод на реалізацію визначених Законом прав з будь-яких підстав (як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру).

В обох випадках захист державним службовцем відповідних прав або вимога про усунення перешкод у користуванні такими правами здійснюється шляхом подання керівнику державної служби у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушені права або факт виникнення перешкод в їх реалізації, скарги із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації.

Подання такої скарги є правом, а не обов'язком державного службовця. Скарга подається у письмовій довільній формі безпосередньо керівнику державної служби у відповідному органі і не потребує будь-якого інформування, погодження або візування безпосереднім керівником такого державного службовця чи іншими посадовими особами. Подаючи відповідну скаргу, державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів.

5.2. Частина друга коментованої статті визначає порядок дій керівника державної служби у разі, коли державний службовець у поданій ним скарзі ставить вимогу про утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів.

Отже, якщо у скарзі державний службовець ставить вимогу про утворення відповідної комісії, керівник державної служби не вправі відмовити в її утворенні. Згідно із Законом, керівник державної служби утворює комісію у складі не менше трьох осіб, до якої включаються в однаковій кількості:

представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу. Керівник державної служби визначає таких осіб на власний розсуд. І державний службовець, який подав скаргу, не має права висловлювати пропозиції або заперечення щодо визначених керівником відповідних осіб. Такі особи можуть бути як з числа керівників, так і з числа рядових працівників державного органу;

представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу. Таким же самостійним правом щодо вибору власних представників користується також державний службовець, який подав скаргу;

представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу. Якщо у державному органі функціонує первинна профспілкова організація, до складу комісії можуть включатися лише представники виборного органу цієї організації (державні службовці) і лише на підставі рішення такого органу. Якщо у державному органі немає первинної профспілкової

організації, керівник державної служби повинен забезпечити проведення загальних зборів (конференції) державних службовців такого органу, на яких мають бути обрані до складу комісії відповідні представники державних службовців зазначеного органу. Оскільки Законом не визначено процедури голосування, слід вважати, що вибори таких представників можуть проводитися шляхом відкритого або закритого голосування з вільним включенням кандидатів до списку для голосування.

5.3. Частина третя коментованої статті зобов'язує керівника державної служби не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення). Зазначена норма містить певну правову невизначеність, а саме чи під обґрунтованою письмовою відповіддю мається на увазі рішення керівника державної служби, чи це рішення може бути оформлене як наказ (розпорядження) або доручення зазначеного керівника. Оскільки слово «рішення» надалі не вживається, слід розуміти, що керівник в будь-якому разі повинен надати відповідному державному службовцю, який подав скаргу, обґрунтовану письмову відповідь. Це не виключає можливості видання ним наказу (розпорядження), який забезпечить поновлення порушеного права (прав) державного службовця, або надання доручення певним посадовим особам державного органу щодо забезпечення поновлення порушеного права (прав) чи усунення перешкод в його використанні таким державним службовцем.

У разі утворення комісії відповідно до вимог частини другої коментованої статті письмова відповідь (рішення) керівника державної служби ґрунтується на висновку комісії. Для цього комісія у визначений згаданим керівником державної служби строк має подати йому висновок (у довільній формі) по суті викладених у скарзі державного службовця фактів. Висновок комісії обов'язковий для врахування керівником державної служби відповідного державного органу.

5.4. Частина четверта коментованої статті визначає, що у разі неотримання в установленій частиною третьою статті строк обґрунтованої відповіді на скаргу (20 календарних днів) або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС).

Оскільки інше не встановлено Законом, зазначена скарга може бути подана в довільній формі. Беручи до уваги, що Законом також не встановлено, в який строк така скарга може бути подана, слід вважати доцільним її подання в розумний строк, але не пізніше ніж протягом одного місяця з моменту отримання письмової відповіді (за аналогією з частиною першою коментованої статті) або протягом передбаченого Законом 20-денного строку для надання такої відповіді.

5.5. Частиною п'ятою коментованої статті передбачено, що за результатами розгляду скарги НАДС надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів з дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця надсилає відпо-

відному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень. Ця вимога може стосуватися також необхідності не тільки поновлення порушених прав державного службовця, а й усунення перешкод для реалізації таких прав.

Вимога НАДС обов'язкова для виконання відповідним державним органом. Звичайно, це не виключає можливості оскарження відповідним державним органом такої вимоги до суду.

5.6. Частиною шостою коментованої статті передбачено, що коли права державного службовця, встановлені Законом, порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або коли ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС).

По суті, частина шоста стосується питання процедури подання такої скарги (визначення органу оскарження) і пов'язана з частиною першою статті. В частині першій статті йдеться про можливість подання відповідної скарги безпосередньо керівнику державної служби державного органу, в якому працює такий державний службовець, у разі порушення його прав або створення перешкод в їх реалізації, що виникли внаслідок певних неправомірних дій (бездіяльності) з боку будь-яких осіб, крім керівника державної служби зазначеного органу або державного службовця вищого органу. У разі ж коли винуватцем, на думку державного службовця, є керівник державної служби державного органу, в якому він працює, або державний службовець вищого органу, скарга на їхні неправомірні дії подається безпосередньо до НАДС.

5.7. НАДС згідно з частиною сьомою коментованої статті за фактом подання державним службовцем скарги на дії чи бездіяльність керівника державної служби або державного службовця вищого органу ініціює та проводить службове розслідування в порядку, встановленому КМУ, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі. Порядок проведення такого службового розслідування врегульовано постановою КМУ від 24 червня 2016 р. № 393⁸³.

Затверджений згаданою постановою Порядок визначає процедуру проведення службового розслідування стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу НАДС або його територіальним органом (по тексту Порядку іменуються як уповноважений орган).

Згідно з Порядком, за фактом подання скарги державного службовця проводиться службове розслідування:

⁸³ Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу: постанова КМУ від 24.06.2016 р. № 393 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 52. – Стор. 30. – Ст. 1838.

НАДС – в державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

територіальним органом НАДС – в державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, міст обласного значення.

Слід зауважити, що службове розслідування за фактом подання анонімною скарги не проводиться.

Строк проведення службового розслідування становить не більш як один місяць. У разі потреби (необхідність отримання відповіді від інших органів, відсутність з поважних причин керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу, стосовно якого проводиться службове розслідування (далі – державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування) зазначений строк може бути продовжений уповноваженим органом, але не більш як до двох місяців.

Строк проведення службового розслідування включає час вивчення, аналізу та оцінювання матеріалів службового розслідування, підготовки та підписання відповідного висновку. Такий строк службового розслідування не включає часу тимчасової втрати працездатності державним службовцем, стосовно якого проводиться службове розслідування, його перебування у відпустці або службовому відрядженні, відсутності з інших поважних причин, а також часу ознайомлення з висновком щодо проведення службового розслідування.

Уповноважений орган приймає рішення про проведення службового розслідування або відмову в розгляді скарги.

У скарзі державного службовця повинно обов'язково зазначатися:

найменування та адреса уповноваженого органу, до якого подається скарга;

інформація про державного службовця:

- прізвище, ім'я та по батькові;
- найменування посади;
- зворотна адреса;

прізвище, ім'я та по батькові, найменування посади керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу;

факти, що призвели до порушення прав державного службовця, встановлених Законом, керівником державної служби в державному органі чи державним службовцем вищого органу або створення перешкод у їх реалізації;

вимога про проведення службового розслідування;

наявні у державного службовця рішення, які приймалися за результатами розгляду його скарг (висновки щодо проведення службових розслідувань), або їх копії.

Уповноважений орган приймає рішення про відмову в розгляді скарги в разі, коли скарга подана з порушенням зазначених вимог.

Рішення про проведення службового розслідування оформляється нака-

зом уповноваженого органу, копія якого надсилається суб'єктові призначення особи, стосовно якої проводиться службове розслідування.

Висновок щодо проведення службового розслідування підписується членами комісії та надається для ознайомлення державному службовцеві, стосовно якого проводилося службове розслідування. Члени комісії мають право викласти свою окрему думку щодо питань, пов'язаних з його проведенням, яка додається до висновку та є його невід'ємною частиною.

Державний службовець, стосовно якого проводилося службове розслідування, підписує висновок, а у разі відмови від його підписання члени комісії складають відповідний акт, який додається до висновку та є його невід'ємною частиною. Під час ознайомлення з висновком державний службовець, стосовно якого проводилося службове розслідування, може викласти свої письмові зауваження.

У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації винні в цьому посадові особи притягаються до відповідальності, встановленої законом. Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав – усуненню.

Копія висновку щодо проведення службового розслідування, складеного уповноваженим органом, надсилається суб'єктові призначення для ініціювання дисциплінарного провадження стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», Комісією; інших державних службовців – дисциплінарною комісією відповідного державного органу.

Копія висновку щодо проведення службового розслідування також надсилається державному службовцеві, який подав скаргу, та державному службовцеві, стосовно якого проводилося службове розслідування.

5.8. Згідно з частиною восьмою коментованої статті заявник (державний службовець) має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому Законом, до суду. Тобто, державний службовець, не дотримуючись визначеної статтею позасудової процедури подання і розгляду скарги, вправі звернутися безпосередньо до суду для захисту своїх порушених прав.

Ця норма кореспондує із статтею 8, частиною четвертою статті 32, статтями 55, 124 та деякими іншими статтями Конституції України, які визначають загальні положення щодо захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо у суді. Рекомендації щодо застосування під час здійснення правосуддя безпосередньо норм Конституції викладені у постанові Пленуму ВСУ від 1 листопада 1996 р. № 9⁸⁴.

⁸⁴ Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму ВСУ від 01.11.1996 р. № 9 // Постанови Пленуму Верховного Суду України. – 1963-2000. – Т. 1.

Розділ III

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

Стаття 12. Система управління державною службою

1. Система управління державною службою включає:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- 3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- 4) керівників державної служби;
- 5) служби управління персоналом.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є система управління державною службою, яку утворюють відповідні суб'єкти.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є закріплення складових системи управління державною службою, що ґрунтується на оновленому для України підході, відповідно до якого: провідна роль у цій системі належить КМУ; утворюється новий колегіальний орган для захисту від надмірного політичного впливу – Комісія з питань вищого корпусу державної служби; у кожному державному органі визначається посада керівника державної служби, підкреслюється важливість ролі служби управління персоналом.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

У коментованій статті кілька норм мають конституційну основу, зокрема, пов'язані із статтею 116 Конституції України:

- пунктом 1, відповідно до якого КМУ забезпечує виконання Конституції та законів;

- пунктом 9, відповідно до якого КМУ спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- пунктом 9¹, відповідно до якого КМУ утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;
- пунктом 10, відповідно до якого КМУ здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами.

Коментована стаття враховує пункт 1 «Правова основа діяльності публічних службовців та її застосування» Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, ухваленої Комітетом Міністрів на 699-му засіданні заступників міністрів 24 лютого 2000 р., відповідно до якої правова основа та загальні принципи, що обумовлюють статус публічних службовців, повинні визначатися законом або колективними угодами; їхнє застосування має бути доручене уряду та/або іншим уповноваженим установам або забезпечене на основі колективних угод; а також рекомендацію 2 «Уповноважені органи влади у сфері публічної служби», відповідно до якої управління політикою у сфері публічної служби загалом має належати до компетенції уряду. У будь-якому випадку для забезпечення ефективної роботи публічної служби слід уникати можливого конфлікту між повноваженнями різних органів влади, відповідальних за діяльність публічних службовців.

4. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

4.1. У статті закріплюються суб'єкти, що становлять систему управління державною службою. Для здійснення управління державною службою вони наділені відповідними повноваженнями, які визначаються місцем та призначенням (роллю) кожного суб'єкта в цій системі. В наступних статтях Закону конкретизовані повноваження суб'єктів управління державною службою, за винятком КМУ.

4.2. Правовий статус КМУ як вищого органу у системі органів виконавчої влади визначений Конституцією України, Законом «Про Кабінет Міністрів України»⁸⁵, цим та іншими законами. Відповідно до статті 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України», яка визначає основні повноваження Уряду, у сфері державного управління та державної служби КМУ, зокрема, здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління; вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно

⁸⁵ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Стор. 23. – Ст. 619.

до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності: а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади); в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду КМУ; затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби.

4.3. Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в державних органах, визначено Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Його діяльність спрямовується і координується КМУ. НАДС функціонує на підставі статті 13 Закону, інших законів України. Положення про Національне агентство України з питань державної служби затверджене постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500⁸⁶.

Основними завданнями НАДС є: 1) забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах; 2) участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; 3) здійснення функціонального управління державною службою.

Закріплення за НАДС функції формування державної політики у сфері державної служби підтримується не всіма фахівцями з огляду на те, що формування державної політики – прерогатива міністерств. На це чітко вказує частина друга статті 1 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»: міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики⁸⁷. Тобто, виходячи із змісту наведеної норми НАДС має виконувати «окремі функції з реалізації державної політики». Тому науковці та експерти пропонують у пункті 2 коментованої статті виключити слова «забезпечує формування та». Нова редакція цього пункту повинна бути такою: «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної служби».

НАДС у межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов ВРУ, прийнятих відповідно до Конституції та законів, актів КМУ видає накази, організовує та контролює їх виконання.

Детальніше про НАДС у коментарі до статті 13 Закону.

4.4. Щодо Комісії з питань вищого корпусу державної служби див. коментар до статей 14–16 Закону.

У пункті 3 коментованої статті згадані «відповідні конкурсні комісії». Водночас термін «відповідні» стосується утворення конкурсних комісій у від-

⁸⁶ Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова КМУ від 01.10.2014 р. № 500 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 81. – Стор. 28. – Ст. 2288.

⁸⁷ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (із змінами) // Офіційний вісник України. – № 27. – Стор. 20. – Ст. 1123.

повідних державних органах (подібні норми містяться у статтях 17, 22 та 23 Закону), а коментована стаття не передбачає утворення кількох таких комісій в одному державному органі.

Тобто, конкурсна комісія – передбачений Законом суб'єкт системи управління державною службою. Отже, керівники державної служби в державних органах мають керуватися конституційно-правовими принципами в межах передбаченого Законом порядку утворення конкурсної комісії.

Така редакція Закону дещо применшує статус Комісії, адже «конкурсні комісії» мають значно менший обсяг завдань, для яких вони створюються, ніж Комісія.

У Законі конкурсним комісіям присвячена стаття 27. Також додаткові питання утворення і організації роботи конкурсних комісій визначені у Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246⁸⁸ (пункти 13 і 14).

Конкурсна комісія утворюється у складі не менше п'яти осіб. До складу конкурсної комісії можуть входити представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс. У разі неможливості утворення або функціонування конкурсної комісії в державному органі, штатна чисельність якого становить менше 15 осіб, конкурс може проводити конкурсна комісія, утворена керівником державної служби державного органу вищого рівня. До складу конкурсної комісії можуть залучатися представники громадських об'єднань, що діють відповідно до Закону «Про громадські об'єднання», в установленому НАДС порядку.

Комісія або конкурсна комісія може прийняти рішення про залучення до роботи державних службовців з інших державних органів, представника виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності), науковців, а також експертів (не менше двох) у відповідній сфері для проведення оцінки за результатами розв'язання ситуаційних завдань та проведення співбесіди щодо відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам.

4.5. Відповідно до частини першої статті 2 Закону керівник державної служби – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі.

Більш детально див. у коментарі до статті 17 Закону.

Щодо служб управління персоналом див. коментар до статті 18 Закону.

⁸⁸ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 246 (в редакції постанови КМУ від 18.08.17 р. № 648 (із змінами)) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – Стор. 179. – Ст. 1116.

Стаття 13. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби

1. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах.

2. Керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, встановленому для призначення на посади державної служби категорії «А».

Керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, призначається на посаду строком на п'ять років з правом повторного призначення ще на один строк.

3. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби:

1) забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

2) розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби;

3) видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби;

4) здійснює контроль за додержанням визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;

5) забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;

6) організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону;

7) формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів;

8) сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;

9) організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та їх погодження, а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців.

ліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми;

10) в межах повноважень, визначених законом, проводить у державних органах перевірки стану дотримання вимог цього Закону;

11) проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог цього Закону;

12) вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «Б» і «В»;

13) забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів;

14) направляє державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу;

15) надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах;

16) проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціює перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади;

17) веде облік державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду;

18) розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх Кабінету Міністрів України для затвердження;

19) розглядає скарги державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до цього Закону;

20) забезпечує захист прав державних службовців під час зміни істотних умов служби;

21) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є повноваження із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, функціонального управління державною службою в державних органах, які здійснює відповідний центральний орган виконавчої влади.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є закріплення переліку повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, функціональне управління державною службою в державних органах.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття пов'язана з нормами Конституції України, зокрема:

- статтею 6, відповідно до якої органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів;

- частиною другою статті 19, відповідно до якої органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами;

- пунктом 9¹ статті 116, відповідно до якого КМУ утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

- пунктом 9² статті 116, відповідно до якого КМУ призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади;

- частиною другою статті 120, відповідно до якої організація, повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією та законами.

Коментована стаття враховує такі рекомендації (стандарти) міжнародних організацій:

- пункту 1 «Правова основа діяльності публічних службовців та її застосування» Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, відповідно до якої правова основа та загальні принципи, що обумовлюють статус публічних службовців, повинні визначатися законом або колективними угодами; їхнє застосування має бути доручене уряду та/або іншим уповноваженим установам або забезпечене на основі колективних угод;

- положення розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування», підготовленого експертами SIGMA, де, зокрема, встановлено, що:

сфера публічної служби ясно визначена і застосовується на практиці таким чином, що є політичні і правові рамки та інституціональна структура професійної публічної служби (перша ключова вимога);

первинне і вторинне законодавство⁸⁹ встановлено і застосовується (пункт 5 принципу 2);

загальні кваліфікаційні критерії (*the general eligibility criteria*), що застосовуються до посад публічної служби, встановлюються законами. Специфічні вимоги по кожній категорії/групі (розряду)⁹⁰ публічних сдлужбовців, описи

⁸⁹ Первинне законодавство – закони, вторинне – підзаконні акти.

⁹⁰ Коментованим Законом встановлені категорії «А», «Б» і «В» посад державної служби (частина друга статті 6), а також дев'ять груп оплати державних службовців (частина перша статті 51).

їх роботи, профілі компетентності охоплюються в основному підзаконними актами (пункт 2 принципу 3);

забезпечується професійний розвиток публічних службовців, який зокрема, включає регулярне навчання (*regular training*) (принцип 10 згаданого документа-рекомендації). Професійне навчання (*professional training*) віддає належне повноваженням і обов'язкам публічних службовців, встановлено законом і застосовується на практиці (пункт 1 принципу 10 документа-рекомендації);

оцінювання стратегічних потреб у навчанні та викладення їх у річному/дворічному плані (планах) проводиться через прозорі та орієнтовані на особливий характер цих потреб процеси (*through transparent and inclusive processes*), координуються та підтримуються центральним координуючим органом публічної служби та/або навчальним інститутом публічної служби (пункт 2 принципу 10 документа-рекомендації);

стратегічний річний/дворічний навчальний план (плани) публічних службовців (для різних категорій, включаючи вищі керівні посади) адаптується, запроваджується, моніториться і оцінюється (пункт 3 принципу 10 документа-рекомендації);

для навчання публічних службовців виділені достатні ресурси (пункт 4 принципу 10 документа-рекомендації)⁹¹.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Державна політика – це позиція держави, напрям дії її органів у різних питаннях суспільного життя. Державна політика характеризується тим, що джерелом її походження є держава в особі уповноважених органів, а також обов'язковістю дотримання політики всіма іншими суб'єктами державного механізму.

Функціональне управління полягає в тому, що функції, які є загальними для декількох державних органів, передаються у відання відповідного державного органу. Перевагами функціонального управління є висока компетентність спеціалістів, які відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; стандартизація, формалізація і програмування явищ і процесів; виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю. До недоліків функціонального управління належить те, що виконавець отримує розпорядження не від одного, а від декількох керівників, накази яких можуть бути суперечливими, а також те, що занадто розосереджуватиметься процес виконання розпоряджень.

⁹¹ The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014 (Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. НАДС забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. Повноваження НАДС закріплені у частині третій коментованої статті.

5.2. Керівником НАДС є Голова. В частині другій коментованої статті визначені:

суб'єкт призначення Голови НАДС – КМУ;

порядок призначення Голови НАДС – встановлений для призначення на посади державної служби категорії «А»;

строк, на який призначається на посаду Голова НАДС, – п'ять років з правом повторного призначення ще на один строк, тобто ще на п'ять років.

Для посад категорії «А» право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєний ступінь вищої освіти не нижче магістра (частина перша статті 19 Закону). На осіб, які претендують на зайняття посади категорії «А», поширюються заборони, визначені в частині другій статті 19 Закону (див. коментар до статті 19 Закону).

Про загальні і спеціальні вимоги, яким повинна відповідати особа, що претендує на зайняття посади державного службовця категорії «А», – у коментарі до статті 20 Закону.

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби категорії «А», вступає на державну службу за конкурсом. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – з дня призначення на посаду (стаття 21 Закону). Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби визначається у розділі IV Закону, а також деталізується постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25 березня 2016 р. № 246.

При цьому потрібно нагадати, що механізм призначення на посаду керівника НАДС включає в себе конкурсний відбір, що проводиться Комісією, подання Прем'єр-міністра і рішення КМУ.

5.3. Відповідно до пункту 11 Положення про НАДС, серед повноважень його Голови є такі:

визначення пріоритетів роботи НАДС та шляхів виконання покладених на нього завдань, затвердження планів його роботи, звітів про їх виконання;

внесення на розгляд КМУ проектів законів, актів Президента України та КМУ ;

погодження проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до сфери діяльності НАДС;

призначення на посаду та звільнення з посади директора адміністративного офісу програми TWINNING в Україні тощо;

скасування повністю або в окремій частині актів територіальних органів НАДС;

скликання та проведення нарад з питань, що належать до його компетенції;

підпис наказів НАДС;

здійснення інших повноважень, визначених законом.

Голова НАДС має заступників, які призначаються на посаду (за результатами конкурсу) та звільняються з посади КМУ на підставі пропозицій Комісії відповідно до законодавства про державну службу. Кількість заступників Голови НАДС визначається КМУ на основі обґрунтованого подання Голови НАДС.

5.4. У частині третій коментованої статті наведені основні повноваження НАДС. Їх перелік не є вичерпним, адже в пункті 21 зазначено, що НАДС здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами. Варто звернути увагу, що повноваження із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби характеризує як призначення цього центрального органу виконавчої влади, так і охоплює повноваження, що закріплені в частині третій коментованої статті. Загалом повноваження, що містяться в частині третій статті, можна згрупувати таким чином:

- 1) нормотворчі та пов'язані з ними повноваження (пункти 2 і 3);
- 2) контрольні та пов'язані з ними повноваження (пункти 4, 10, 11 і 14).
- 3) повноваження, пов'язані з професійним навчанням та підвищенням кваліфікації державних службовців (пункти 5–9).

4) повноваження, пов'язані з управлінням персоналом державних органів (пункти 12, 13, 16–18);

5) надання методичної допомоги (пункт 15);

6) забезпечення захисту прав державних службовців (пункти 19 і 20).

Визначені Законом повноваження НАДС деталізуються в Положенні про нього, затверджене постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500.

5.5. Організація роз'яснювальної роботи з питань державної служби здійснюється структурними підрозділами НАДС згідно з його повноваженнями. Роз'яснення у разі потреби оприлюднюються у друкованих ЗМІ.

Подання на підпис керівництву письмових роз'яснень або їх оприлюднення без наявності візи юридичної служби не допускається.

5.6. Контрольні повноваження та повноваження забезпечення захисту прав державних службовців взаємопов'язані.

Згідно з пунктом 4 частини третьої коментованої статті НАДС здійснює контроль за додержанням визначених Законом умов реалізації громадянами права на державну службу.

Так, відповідно до пунктів 10 і 11 частини третьої коментованої статті НАДС в межах повноважень, визначених законом, проводить у дер-

жавних органах перевірки стану дотримань вимог Закону, проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону.

До таких повноважень НАДС, зокрема, належить направлення державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу; розгляд скарг державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону; забезпечення захисту прав державних службовців під час зміни істотних умов служби.

5.7. Пунктом 11 частини третьої коментованої статті визначено, що НАДС проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону.

Відповідно до статті 71 Закону, службове розслідування може проводитися з метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку. Частиною першою статті 71 Закону встановлено підстави для обов'язкового проведення службового розслідування – у разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді. Частиною другою статті 71 Закону встановлено, що службове розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», проводиться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для притягнення його до відповідальності, складений за результатами проведення НАДС службового розслідування, передається Комісії. Комісія є дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» (частина 2 статті 69 Закону).

Службове розслідування може бути проведено НАДС у порядку, визначеному статтею 71, в рамках дисциплінарного провадження, яке здійснює за ініціативою суб'єкта призначення Комісія стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А». Положеннями згаданої статті керуються також при проведенні службового розслідування за вимогою державного службовця щодо службового розслідування з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Крім того, службові розслідування проводяться НАДС відповідно до статті 11 у разі подання скарги державним службовцем із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу. НАДС з метою перевірки фактів, викладених у скарзі, ініціює та проводить таке службове розслі-

дування в порядку, встановленому КМУ постановою від 24 червня 2016 р. № 393⁹².

Постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. № 950⁹³ також визначено підстави та порядок проведення службового розслідування. Згідно із змінами, внесеними до цієї постанови 13 вересня 2017 р., дія цього Порядку не поширюється на державних службовців, крім випадку, коли таке службове розслідування проводиться з метою виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконання вимог Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом НАЗК за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, стосовно якої пропонується проведення службового розслідування, а у разі його відсутності – особи, яка виконує його обов'язки.

При цьому формується відповідна комісія з проведення службового розслідування, відмінна від дисциплінарної комісії, що здійснює дисциплінарні провадження та проводить службове розслідування, передбачене статтею 71 Закону.

5.8. НАДС надсилає державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу (пункт 14 частини третьої коментованої статті). Порядок оформлення та надсилання (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби урегульовано наказом Нацдержслужби від 25 травня 2016 р. №110⁹⁴. Цей Порядок встанов-

⁹² Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу: постанова КМУ від 24.06.2016 р. № 393 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 52. – Стор. 30. – Ст. 1838.

⁹³ Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: постанова КМУ від 13.06.2000 р. № 950 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Стор. 146. – Ст. 1004.

⁹⁴ Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби: наказ Нацдержслужби від 25.05.2016 р. № 110 // Офіційний вісник України. – 2016. – №49. – Стор. 152. – Ст. 1769.

лює процедуру оформлення та надсилання (вручення) державним органам та їх посадовим особам вимог про:

- усунення порушень прав державного службовця, встановлених Законом, відповідно до частини п'ятої статті 11 Закону;
- скасування рішень з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, відповідно до пункту 14 частини третьої статті 13 Закону;
- скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В» відповідно до частини сьомої статті 28 Закону.

Вимога – це письмова, обов'язкова для виконання у визначений термін вимога НАДС або його територіального органу, яка надсилається державним органам та їх посадовим особам у встановлених Законом випадках з метою усунення порушень законодавства про державну службу. НАДС має право надсилати вимогу до будь-якого державного органу, а його територіальні органи – державним органам, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, одного або кількох районів, міст обласного значення.

Вимога підписується Головою НАДС (керівником територіального органу), а у разі відсутності Голови НАДС (керівника територіального органу) – його заступником відповідно до розподілу обов'язків.

Вимога може містити зобов'язання державному органу та його посадовим особам щодо скасування рішення державного органу, яке суперечить законодавству про державну службу, в частині реалізації громадянами права на державну службу, повністю або частково. Рішення про надсилання вимоги про часткове скасування рішення державного органу приймається у разі, коли інша частина рішення державного органу не суперечить законодавству про державну службу щодо реалізації громадянами права на державну службу.

Вимога підлягає виконанню державними органами, їх посадовими особами в термін, установлений у вимозі. Керівник державної служби в державному органі, якому надіслано вимогу про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В», приймає рішення про скасування результатів конкурсу невідкладно, але не пізніше 30-денного строку від дня оприлюднення інформації про переможця конкурсу. Про результати виконання вимоги державний орган чи його посадові особи, яким було направлено вимогу, повідомляють НАДС (територіальний орган) протягом трьох робочих днів від дня виконання вимоги.

Практика направлення органами НАДС вимог про усунення порушень прав державних службовців, скасування рішень державних органів та результатів конкурсу, напрацьована на час підготовки цього Коментаря, засвідчила необхідність подальшого розвитку та деталізації нормативного регулювання підготовки, направлення таких вимог та забезпечення їх виконання.

5.9. Як зазначено вище, до повноважень НАДС належать ті, що пов'язані з професійним навчанням та підвищенням кваліфікації державних службовців. Питання професійного навчання державних службов-

ців регулюються статтями 48 і 49 Закону, Законом «Про вищу освіту»⁹⁵, постановою КМУ «Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 7 липня 2010 р. № 564⁹⁶, наказом Нацдержслужби України «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції» від 27 березня 2014 р. № 40, іншими нормативно-правовими актами.

НАДС забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів (пункт 5 частини третьої коментованої статті).

У Положенні про НАДС одним з основних завдань передбачено забезпечення визначення потреб у професійному навчанні державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема у підвищенні кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, відповідно до вимог професійних стандартів (підпункт 32 пункту 4).

У державних органах забезпечення визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів належить до повноважень керівників державною службою і є необхідним етапом здійснення ними організації професійного навчання державних службовців (частина четверта статті 48 Закону).

Одним з основних засобів виявлення потреби в професійному навчанні відповідно до вимог професійних стандартів є прийняття відповідних рішень за результатами щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (частина перша статті 44 Закону).

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення (частина третя статті 44 Закону). Виявлена потреба у професійному навчанні державного службовця фіксується у висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця.

Висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення (абзац другий частини четвертої статті 44 Закону).

НАДС разом з його міжрегіональними управліннями в межах наданих

⁹⁵ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. №1556-VII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – Стор. 7. – Ст. 1728.

⁹⁶ Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова КМУ від 07.07.2010 р. № 564 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 51. – Стор. 43. – Ст. 1701.

повноважень проводить перевірки виконання державними органами відповідних приписів Закону і за необхідності вживає відповідних заходів.

Потреби у професійному навчанні державних службовців, визначені відповідно до вимог професійних стандартів, мають слугувати необхідним обґрунтуванням для формування НАДС пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців, включаючи їх підготовку, спеціалізацію і підвищення кваліфікації.

НАДС, як встановлено в пункті 6 частини третьої коментованої статті, організує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи (у випадках, коли володіння такою мовою обов'язкове відповідно до Закону).

Підвищення рівня володіння державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи (у випадках, коли володіння такою мовою обов'язкове відповідно до Закону) – обов'язкова складова загальної організації навчання державних службовців.

НАДС, як встановлено в пункті 7 частини третьої коментованої статті, формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів.

НАДС, як встановлено в пункті 8 частини третьої коментованої статті, сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів.

НАДС, як встановлено в пункті 9 частини третьої коментованої статті, організує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та їх погодження, а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми.

5.10. Закон виділяє наступні види скарг державних службовців категорії «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби, які підлягають розгляду НАДС та його територіальними органами:

- скарга на неотримання в установленій частиною третьою статті 11 Закону строк обґрунтованої відповіді на скаргу про порушення прав державного службовця або перешкод у їх реалізації;

- скарга у випадку незгоди з відповіддю керівника державної служби про розгляд скарги відповідно до частини четвертої статті 11 Закону щодо:

 - порушення прав державного службовця або створення перешкод у їх

реалізації керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу відповідно до статті 11 Закону;

незгоди державного службовця із зміною істотних умов державної служби відповідно до частини п'ятої статті 43 Закону;

висновку, який містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності відповідно до частини сьомої статті 44 Закону;

рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення відповідно до статті 78 Закону.

Крім того, НАДС відповідно до частини шостої статті 28 Закону розглядає скарги учасників конкурсу, які не пройшли конкурсний відбір на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б» і «В».

Такі скарги розглядаються НАДС або його територіальними органами (з урахуванням територіальної підвідомчості) в залежності від того, чи поширюється юрисдикція державних органів чи їх посадових осіб, рішення, дії або бездіяльність яких оскаржуються, на всю територію України чи на територію однієї або декількох областей, міст Києва або Севастополя, одного або кількох районів, міст обласного значення.

У скаргах, зокрема, викладаються обставини, що можуть свідчити про ознаки порушення визначених Законом умов реалізації громадянами права на державну службу; інформація про оскарження заявником рішення державного органу або його посадових осіб в суді або інших державних органах; інші відомості, якщо вони можуть мати значення для предмету розгляду. До скарг додаються копії рішень, які приймалися за скаргами заявника раніше, а також копії інших документів, що можуть свідчити про порушення прав заявника.

Така скарга може бути підставою для проведення перевірки стану дотримання відповідним державним органом вимог Закону та інших нормативно-правових актів з питань державної служби НАДС або його територіальним органом.

Порядок проведення НАДС та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами вимог Закону «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби затверджений наказом Нацдержслужби від 26 вересня 2016 р. №193⁹⁷.

За результатами перевірок у разі необхідності державним органам надаються, зокрема:

- пропозиції (щодо покращення стану роботи на об'єкті перевірки, усунення виявлених недоліків та порушень, притягнення посадових осіб об'єкта перевірки до дисциплінарної відповідальності тощо);

- вимоги (про скасування рішень з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну

⁹⁷ Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби: наказ Нацдержслужби від 26.09.2016 р. № 193 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 89. – Стор. 85. – Ст 2929.

службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби).

5.11. Як визначено у пункті 9 Положення про НАДС, з метою організації своєї діяльності НАДС:

1) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті НАДС, його територіальних органах, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

2) здійснює прогнозування розвитку персоналу, добір персоналу в центральний апарат НАДС, на керівні посади в його територіальні органи, на підприємства, в установи та організації, що належать до сфери його управління, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців і працівників апарату НАДС;

3) спрямовує, координує та контролює діяльність підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;

4) організовує планово-фінансову роботу в апараті НАДС, його територіальних органах, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;

5) забезпечує ефективне і цільове використання бюджетних коштів;

6) організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил;

7) забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави.

НАДС для виконання покладених на нього завдань має право:

1) залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками);

2) одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

3) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до його компетенції;

4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

5.12. НАДС здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи. Територіальні органи НАДС були утворені як юридичні особи публічного права відповідно до постанови

КМУ «Питання оптимізації діяльності територіальних органів Національного агентства з питань державної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 28 січня 2015 р. №30⁹⁸.

Територіальні органи НАДС діють відповідно до Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого наказом Нацдержслужби від 25 травня 2015 р. №98⁹⁹.

Міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в АР Крим, в областях, містах Києві та Севастополі відповідно до покладених на них завдань, зокрема, здійснюють контроль за додержанням визначених законодавством про державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу на відповідній території; в межах повноважень, передбачених законом, проводять у державних органах перевірки стану дотримання вимог законодавства про державну службу; проводять в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону; розглядають в установленому порядку скарги державних службовців категорій «Б» та «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону; направляють в установленому порядку державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В»; розглядають в установленому порядку скарги учасників конкурсів на зайняття вакантних посад державних службовців; здійснюють методичне та консультативне забезпечення діяльності кадрових служб місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань служби в таких органах; узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх повноваження, готують та вносять НАДС пропозиції щодо його вдосконалення; здійснюють інші повноваження.

НАДС під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними КМУ,

⁹⁸ Питання оптимізації діяльності територіальних органів Національного агентства з питань державної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов КМУ: постанова КМУ від 28.01.15 р. № 30 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 9. – Стор. 50. – Ст. 244.

⁹⁹ Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 21.05.2015 р. № 98 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 46. – Стор. 225. – Ст. 1507.

а також з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками і організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами і організаціями.

Стаття 14. Комісія з питань вищого корпусу державної служби

1. Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах.

2. До складу Комісії входять:

1) представник, визначений Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби, з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;

2) представник, визначений Президентом України;

3) представник, визначений Кабінетом Міністрів України з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;

4) керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою);

5) керівник Національного агентства з питань запобігання корупції (за посадою);

Пункт 6 частини другої статті 14 виключено на підставі Закону № 1798-VIII від 21.12.2016¹⁰⁰;

7) по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні;

8) чотири представники – громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

3. Комісія утворюється Кабінетом Міністрів України, який затверджує її персональний склад. Пропозиції щодо утворення комісії та затвердження її складу Кабінету Міністрів України вносяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Строк повноважень члена Комісії становить чотири роки, крім осіб, зазначених у пунктах 1–3 частини другої цієї статті, строк повноважень яких визначається строком повноважень суб'єкта, представником якого є особа у складі Комісії.

4. Членом Комісії може бути громадянин України з вищою освітою та досвідом діяльності або фаховими знаннями у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, здатний представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії.

5. Повноваження члена Комісії припиняються достроково у разі:

1) подання особистої заяви про припинення повноважень члена Комісії або звільнення з посади, у зв'язку з перебуванням на якій його призначено членом Комісії;

2) неможливості виконувати обов'язки за станом здоров'я (за наявності медичного висновку);

¹⁰⁰ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Стор. 180. – Ст. 107.

- 3) припинення громадянства України або виїзду на постійне місце проживання за межі України;
- 4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину;
- 5) набрання законної сили рішенням суду про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;
- 6) визнання його недієздатним або обмеження його дієздатності судом;
- 7) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;
- 8) смерті;
- 9) систематичного (два і більше разів підряд) нез'явлення без поважних причин на засідання Комісії або її комітету.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є склад та порядок утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби, а також вимоги до члена Комісії та строк його повноважень.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є запровадження порядку утворення нового органу у системі управління державною службою – Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Ця Комісія покликана сприяти формуванню професійного корпусу державної служби, його захисту від незаконних, насамперед політичних, впливів.

Колегіальність Комісії має гарантувати належний рівень відкритості у вирішенні важливих кадрових питань у державі, довіру до призначень на вищі посади державної служби та звільнень з таких посад.

Діяльність Комісії на постійній основі сприятиме виробленню належного професійного підходу до роботи цього колегіального органу.

3. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Постійно діючий колегіальний орган – орган, який діє на постійній основі, кожен член якого наділений відповідними повноваженнями і рішення якого приймаються з урахуванням думки кожного члена та за наявності встановленого кворуму.

4. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

4.1. Комісією характеризує те, що вона є 1) постійно діючим 2) колегіальним органом, що 3) провадить свою діяльність на громадських засадах.

4.2. Частина друга коментованої статті визначає склад Комісії.

Осіб, які є членами Комісії, можна об'єднати в три групи:

- 1) представники, визначені відповідними суб'єктами влади;
- 2) особи, які входять до її складу за посадою;
- 3) представники від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні, а також від громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації.

Такий підхід до формування складу Комісії повинен забезпечити її неупередженість та представлення інтересів суспільства.

До першої групи належать представники, визначені суб'єктами влади: ВРУ, Президентом України, КМУ. При цьому представник, визначений ВРУ за поданням її комітету, до предмета відання якого належать питання державної служби, а також представник, визначений КМУ, мають бути з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби. Строк їх повноважень визначається строком повноважень суб'єкта, представником якого вони є у складі Комісії.

До другої групи належать керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (Голова НАДС) та керівник НАЗК. Виходячи із змісту частини третьої коментованої статті, строк їхніх повноважень становить чотири роки. Разом з тим слід взяти до уваги, що згадані керівники входять до складу Комісії за посадою, строк їхніх повноважень має визначатися строком перебування на відповідній посаді.

До третьої групи належать по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні, а також чотири представники – від громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується КМУ. Строк їхніх повноважень – чотири роки.

Відповідно до пункту 5 Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243¹⁰¹, у разі закінчення строку повноважень представників органів державної влади (зазначені у пунктах 1–5 частини другої коментованої статті, тобто члени Комісії, які належать до першої та другої групи) або дострокового припинення повноважень члена Комісії НАДС подає КМУ пропозиції щодо зміни персонального складу Комісії.

Науковці та експерти наголошують на необхідності внесення змін до частини другої коментованої статті. Пропонується у пункті 1 виключити слова «з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби».

¹⁰¹ Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 243 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – Стор. 174. – Ст. 1115.

Тобто, відмовитися від закріпленої в чинній редакції згаданого пункту вимоги, яка передбачає, що представник, визначений ВРУ, повинен бути з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби. Крім того, на їхню думку, до складу Комісії повинен входити не керівник НАЗК (за посадою), а представник цього органу, адже для Голови НАЗК об'єктивно складно велику кількість часу проводити на засіданнях Комісії. Також пропонується ввести до складу Комісії представника Вищої ради правосуддя.

4.3. Порядок обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії затверджений постановою КМУ від 20 квітня 2016 р. № 314¹⁰².

Обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів здійснюється шляхом рейтингового голосування на виборах. Експерт бере участь у виборах шляхом подання його кандидатури громадським об'єднанням, науковою установою або навчальним закладом. Для організації та проведення виборів не пізніше ніж за 60 календарних днів до їх проведення наказом Голови НАДС утворюється організаційний комітет. До складу оргкомітету входять три представники НАДС та чотири представники від громадських об'єднань, наукових установ і навчальних закладів.

На першому засіданні оргкомітету обирається його голова та секретар, затверджується регламент роботи.

Оргкомітет проводить перевірку документів, поданих громадськими об'єднаннями, науковими установами і навчальними закладами, щодо їх відповідності встановленим Порядком вимогам.

Засідання оргкомітету та вибори проводяться у відкритому режимі для представників ЗМІ та журналістів. НАДС забезпечує аудіо-, відеофіксацію та трансляцію в режимі реального часу відповідної аудіо- та відеоінформації із засідань на офіційному веб-сайті НАДС.

У засіданнях оргкомітету мають право брати участь спостерігачі, які є представниками міжнародних організацій, представництва яких діють в Україні, а також представниками іноземних дипломатичних установ в Україні.

НАДС на своєму офіційному веб-сайті розміщує повідомлення про вибори не пізніше ніж за 60 календарних днів до їх проведення.

НАДС не пізніше ніж за 10 календарних днів до дня виборів повідомляє кандидатів про дату, час та місце їх проведення і розміщує відповідне оголошення на своєму офіційному веб-сайті. Вибори визнаються правоможними у разі участі в них не менше чотирьох кандидатів.

Рейтингове голосування на виборах кандидатів здійснюється шляхом заповнення кандидатами бюлетенів для голосування. Бюлетень заповнюється шляхом обов'язкового виставлення кандидатам рейтингових балів від 1 до 4,

¹⁰² Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби: постанова КМУ від 20.04.2016 р. № 314 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 35. – Стор. 22. – Ст. 1361.

де 4 є найвищим рейтинговим балом. Кожен рейтинговий бал виставляється лише один раз незалежно від кількості включених до бюлетеня кандидатів.

Обраними до складу Комісії вважаються кандидати, які отримали найбільшу суму рейтингових балів.

У разі коли за результатами виборів кількість кандидатів перевищує чотири особи, серед тих, хто набрав однакову найбільшу кількість балів, проводяться повторні вибори. Якщо за результатами виборів не обрано жодного кандидата, проводяться повторні вибори, а у разі, коли обрано менше чотирьох кандидатів, – додаткові вибори.

На підставі протоколу засідання оргкомітету НАДС складає список кандидатів-переможців та в установленому порядку вносить КМУ пропозиції щодо їх включення до складу Комісії.

Варто зауважити, що перший досвід обрання членів Комісії з числа громадськості та науковців показав, що потенційно можуть мати місце маніпуляції з відбором таких кандидатів. Адже бажаний результат конкурсу може забезпечити просто штучно збільшена кількість організацій-учасників у виборах. Тому в подальшому, на нашу думку, доцільно перейти до механізму, що підвищить відповідальність КМУ або Голови НАДС за процес відбору громадськості.

4.4. Частина четверта коментованої статті визначає вимоги до членів Комісії. Ці вимоги стосуються переважно членів Комісії, які належать до третьої групи її складу, та представника, визначеного Президентом України, адже Голова НАДС та Голова НАЗК входять до її складу за посадою, а представники, визначені ВРУ і КМУ, є особами з числа вищого корпусу державної служби.

У частині четвертій коментованої статті не наведені чіткі вимоги щодо того, яким саме має бути досвід діяльності у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами. Його відсутність повинна компенсуватися наявністю фахових знань у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами.

Варто звернути увагу, що «здатність представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії» є так званою «оціночною категорією», тобто категорією, що не містить фактичних відомостей, за якими можна визначити наявність чи відсутність у кандидата у члени Комісії такої здатності. Її наявність спростовується чи доводиться суб'єктивно. В цьому випадку тим, хто визначає та обирає членів Комісії, варто спиратися на свій життєвий та професійний досвід.

Вимоги до члена Комісії уточнюються стосовно представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів у Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії, затвердженому постановою КМУ від 20 квітня 2016 р. № 314.

Відповідно до пунктів 13 і 14 зазначеного Порядку, серед вимог до кандидата до складу Комісії є: наявність вищої освіти за освітнім ступенем магістра; наявність загального стажу роботи не менше семи років; наявність

досвіду роботи на посадах державної служби та/або в органах місцевого самоврядування на посадах не нижче керівників структурних підрозділів та/або досвіду роботи на керівних посадах в організаціях, установах і на підприємствах незалежно від організаційно-правової форми та форми власності не менше трьох років та/або володіння фаховими знаннями у сфері державної служби, державного управління або управління людськими ресурсами.

Не може бути кандидатом особа, яка: 1) визнана судом недієздатною чи обмежено дієздатною; 2) має не погашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість за вчинення злочину; 3) згідно з вироком суду позбавлена права обіймати відповідні посади; 4) за рішенням суду визнана винною у вчиненні корупційного правопорушення; 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення; 6) є державним службовцем або посадовою особою місцевого самоврядування; 7) є членом політичної партії; 8) є народним депутатом України або депутатом місцевої ради; 9) є керівником наукової установи, навчального закладу державної або комунальної форми власності.

4.5. Частина 5 коментованої статті визначає підстави, за наявності яких повноваження члена Комісії припиняються достроково. Окремі підстави подібні до підстав припинення державної служби, що визначені в розділі IX Закону (див. коментар до нього). Це пункти 3–7.

Серед підстав дострокового припинення повноважень – подання особистої заяви про припинення повноважень члена Комісії або звільнення з посади, у зв'язку з перебуванням на якій його призначено членом Комісії (пункт 1). Неможливість виконувати обов'язки за станом здоров'я, що також є підставою дострокового припинення повноважень, має бути підтверджена медичним висновком (пункт 2). Привертає увагу така підстава, як систематичне (два і більше разів підряд) нез'явлення без поважних причин на засідання Комісії або її комітету (пункт 9). Хоча, очевидно, така норма не може бути застосована до членів Комісії «за посадою».

Перелік підстав дострокового припинення членом Комісії повноважень є вичерпним.

Стаття 15. Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби

1. Комісія:

1) погоджує розроблені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»;

2) проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду;

3) розглядає пропозиції та надає згоду на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та повідомляє про своє рішення суб'єкта призначення і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

4) вносить пропозиції суб'єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу у випадках, передбачених статтею 34 цього Закону;

5) здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження;

6) затверджує перелік посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлює категорії посад державної служби за поданням керівника державної служби в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є закріплення таких повноважень Комісії, які сприяли б формуванню професійного та політично неупередженого вищого корпусу державної служби, завдяки захисту якого підвищиться професійний рівень і якість роботи усієї системи державної служби.

3. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

3.1. Повноваження Комісії стосуються кадрових питань вищого корпусу

державної служби: погодження типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади категорії «А» (пункт 1), проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А» (пункт 2), надання згоди на дострокове звільнення з посади категорії «А» за ініціативою суб'єкта призначення (пункт 3), внесення пропозицій щодо переведення державних службовців категорії «А» на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу (пункт 4), здійснення дисциплінарного провадження стосовно державних службовців, що займають посади категорії «А» (пункт 5).

Комісія також наділена повноваженнями щодо затвердження переліку посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, встановлення категорії посад державної служби в допоміжних органах, утворених Президентом України (пункт 6).

3.2. Фактично найважливіше завдання і повноваження Комісії полягає у проведенні конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А». Адже відповідно до Закону усі призначення на державну службу, в тому числі на вищі посади, здійснюються виключно на основі конкурсного відбору. Отже, Комісія повинна відбирати гідних кандидатів. Принципово, що Комісія проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо «переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду». Це дасть змогу забезпечити справедливість результатів конкурсу та довіру до нього (коли першочергове право бути призначеним має кандидат, який набрав найбільшу кількість балів), а також мінімізувати корупційні ризики (на відміну від пропозиції надавати суб'єкту призначення, а насправді його оточенню, право довільного вибору будь-якої особи з числа кількох кандидатів).

Інше принципове повноваження Комісії – надавати згоду на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А». Це сприятиме захисту системи державної служби від свавілля, необґрунтованих політичних чи інших суб'єктивних звільнень з державної служби. Адже в процесі захисту вищого корпусу державної служби від такого впливу формується система захисту і для інших службовців. Таким чином, є сподівання мінімізувати плінність персоналу на вищих посадах у разі зміни Уряду загалом чи окремих міністрів та відповідно сприяти підвищенню рівня професіоналізму на усіх посадах державної служби.

У законопроекті 6227 пропонується обмежити такі повноваження Комісії, виключивши випадки встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування¹⁰³. Ця пропозиція не підтримується науковцями та експертами, оскільки Комісія повинна захищати вищих державних службовців, навіть призначених з випробувальними умовами.

¹⁰³ Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо уточнення окремих положень): проект Закону (реєстр. номер 6227 від 23.03.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61407

Таку ж мету – захист вищих державних службовців і всієї системи державної служби – має повноваження, закріплене у пункті 4 частини першої коментованої статті, стосовно «внесення пропозиції суб'єкта призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А». Адже через механізм переведення також можливий негативний вплив на систему державної служби. Тому Комісія повинна давати свою оцінку пропозиціям суб'єктів призначення про переведення вищих державних службовців. Хоча редакція чинного Закону щодо цього не дуже чітка: пропозиції Комісії щодо переведення вищих державних службовців є чи власною ініціативою Комісії, чи результатом реагування Комісії на звернення відповідних суб'єктів призначення. На нашу думку, це має стосуватися саме розгляду Комісією відповідних подань суб'єктів призначення, адже самостійно Комісія жодної активності (справ) не ініціює.

Так само обмеженню розсуду суб'єктів призначення, насамперед політичних, слугує повноваження Комісії щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження.

При цьому важливо також наголосити, що Комісія не ставить за мету перешкоджати звільненню з державної служби тих осіб, що не відповідають займаній посаді або вчинили порушення. Її завдання – сприяти прийняттю професійних та неупереджених рішень в інтересах суспільства.

3.3. Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженим постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243, передбачені права Комісії та членів Комісії, а також обов'язки членів Комісії для здійснення повноважень, визначених статтею 15 Закону (пункти 8–10).

Комісія для здійснення своїх повноважень має право:

1) одержувати безоплатно від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали;

2) залучати в установленому порядку для участі у вивченні окремих питань вчених, фахівців, експертів, зокрема міжнародних, а також працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками);

3) користуватися в установленому порядку відповідними інформаційними базами даних державних органів та іншими технічними засобами;

4) здійснювати інші заходи для реалізації повноважень, визначених Законом «Про державну службу».

Члени Комісії мають право:

1) ознайомлюватися з матеріалами, що належать до повноважень Комісії;

2) висловлювати свою позицію під час засідання Комісії та брати участь у прийнятті рішень шляхом голосування;

- 3) ініціювати в разі потреби скликання засідання Комісії;
- 4) здійснювати інші повноваження, які пов'язані із забезпеченням діяльності Комісії, відповідно до Закону «Про державну службу».

Члени Комісії зобов'язані:

- 1) брати участь у засіданнях Комісії;
- 2) дотримуватися вимог цього Положення та забезпечувати виконання рішень Комісії;
- 3) бути неупередженими та об'єктивними;
- 4) не допускати розголошення конфіденційної інформації, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх функцій;
- 5) не допускати конфлікту інтересів;
- 6) сумлінно виконувати свої обов'язки;
- 7) дотримуватися високої культури спілкування.

3.4. Повноваження Комісії, передбачене пунктом 6 коментованої статті, стосується затвердження переліку посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлення категорій посад державної служби в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України. Це повноваження закріплене за Комісією для мінімізації помилок та зловживань при розподілі посад за типами (державна служба, патронатна служба, обслуговуючі працівники) в допоміжних органах, утворених Президентом, а також для коректного віднесення у таких органах посад державної служби до відповідних категорій. Слід наголосити, що Комісія лише затверджує відповідні переліки, а розробляють і подають переліки керівники державної служби в державних органах, в апаратах відповідних допоміжних органів, утворених Президентом, наприклад керівник апарату Адміністрації Президента.

Стаття 16. Організація роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби

1. Комісія здійснює діяльність відповідно до Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, яке затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

2. Члени Комісії здійснюють свої повноваження на громадських засадах. За членами Комісії на період участі у роботі Комісії зберігаються місце роботи (посада) і середня заробітна плата.

3. Засідання Комісії проводяться прозоро, оголошення про їх проведення, порядок денний, протоколи таких засідань та висновки Комісії оприлюднюються на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Засідання Комісії є правомочним, якщо в ньому бере участь не менше двох третин від загального складу Комісії.

4. Члени Комісії обирають головуючого на засіданні Комісії відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх на засіданні членів Комісії.

5. Комісія у межах наданих повноважень приймає рішення більшістю голосів присутніх на засіданні членів Комісії.

Рішення Комісії оформляються протоколами, до яких додаються висновки Комісії у випадках, визначених цим Законом.

6. На своєму засіданні Комісія приймає рішення про утворення комітету з відбору кандидатів на відповідну посаду та комітету з дисциплінарних проваджень з розгляду відповідних питань, а також визначає осіб із числа членів Комісії, які до них входять.

7. Комітети Комісії для вирішення питань, що належать до їх повноважень, можуть залучати з правом дорадчого голосу представників центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, які мають вищу юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня, інших державних органів, профільних наукових установ та навчальних закладів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях.

8. Організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є загальні засади організації роботи Комісії.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є закріплення форми організації роботи Комісії – засідань, а також визначення її робочих органів – комітету з відбору кандидатів на

певну посаду та комітету з дисциплінарних проваджень з розгляду відповідних питань.

3. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

3.1. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби затверджене постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243. Перший персональний склад Комісії затверджений розпорядженням КМУ від 13 липня 2016 р. № 490-р¹⁰⁴. Положенням про Комісію визначено порядок провадження її діяльності. Основними принципами діяльності Комісії є: законність, професіоналізм, чесність, неупередженість, прозорість, рівність, ефективність, колегіальність та обґрунтованість прийняття рішень. Її регламент схвалюється на засіданні.

3.2. Члени Комісії провадять діяльність на громадських засадах із збереженням на період участі у роботі Комісії місця роботи (посади) і середньої заробітної плати. Щоправда, ця норма має обмежувачий характер щодо членів Комісії, які є представниками громадських об'єднань, адже їх членство в громадських організаціях може бути непрофесійним (тобто неоплачуваним). У цьому випадку діяльність таких членів Комісії взагалі може бути незабезпеченою жодними компенсаціями, що навряд чи сприятиме належній роботі члена Комісії протягом тривалого часу (чотири роки).

3.3. Організаційною формою діяльності Комісії є засідання, яке вважається правоможним, якщо в ньому бере участь не менше двох третин від загального складу Комісії. Оголошення про проведення засідань Комісії, їх порядок денний, протоколи таких засідань та висновки Комісії оприлюднюються на офіційних веб-сайтах КМУ та НАДС. Засідання Комісії проводяться в разі потреби, але не рідше ніж один раз на місяць. Засідання Комісії можуть проводитися на вимогу не менш як третини членів Комісії, яка подається в письмовому вигляді до НАДС не пізніше ніж за чотири робочих дні до дня проведення засідання.

У разі розгляду питань проведення закритого конкурсу на посади державної служби категорії «А», державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки може проводитися закрите засідання Комісії. Витяги з протоколів таких засідань оприлюднюються в частині інформації, яка є публічною.

Представник державного органу, в якому оголошено конкурс на зайняття вакантної посади державної служби, має бути присутнім на засіданні Комісії щодо відбору кандидатів на посади категорії «А».

Рішення Комісії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх на засіданні членів Комісії.

¹⁰⁴ Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу: розпорядження КМУ від 13.07.2016 р. № 490-р (із змінами) // Урядовий кур'єр. – 2016. – 16.07. – № 132.

Рішення Комісії оформляється протоколом, який підписується присутніми на засіданні членами Комісії не пізніше ніж протягом трьох календарних днів після проведення засідання і зберігається у НАДС протягом п'яти років. До протоколів додаються висновки Комісії у випадках, визначених Законом.

3.4. Засідання Комісії проводить головуєчий, який обирається на засіданні за пропозицією членів Комісії відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх на такому засіданні членів Комісії. Головуючий обирається строком на три місяці. Член Комісії може бути обраний головуєчим не більш як два рази підряд. У разі відсутності на засіданні головуєчого члени Комісії обирають з числа присутніх членів Комісії іншу особу, яка буде тимчасово головувати на відповідному засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуєчого.

Головуючий:

- 1) скликає засідання Комісії та інформує присутніх на ньому про кворум;
- 2) формує порядок денний засідання Комісії та виносить питання на голосування;
- 3) оголошує результати голосування;
- 4) забезпечує організацію підготовки, підписання та оприлюднення протоколів засідань і висновків Комісії.

3.5. Робочими органами Комісії є комітет з відбору кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та комітет з дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А». Рішення про утворення та про персональний склад комітетів приймає Комісія.

Комітет з відбору кандидатів утворюється з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення пропозицій щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду.

До складу комітету з відбору кандидатів входять голова та п'ять членів комітету. Зміни до складу комітету вносяться рішенням Комісії.

Голова комітету з відбору кандидатів обирається на першому засіданні комітету з числа його членів. У разі відсутності голови комітету його обов'язки тимчасово виконує інша особа, визначена на відповідному засіданні комітету.

Засідання комітету з відбору кандидатів є правоможним, якщо на ньому присутні не менше ніж дві третини його членів.

Для виконання покладених завдань комітет з відбору кандидатів може залучати з правом дорадчого голосу представників НАДС, які мають вищу юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня, представників державних органів, профільних наукових установ та навчальних закладів, інститутів громадянського суспільства і міжнародних організацій з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях.

Порядок роботи та функції комітету з відбору кандидатів визначаються регламентом роботи Комісії.

Комітет з відбору кандидатів здійснює підготовку пропозицій, інформаційно-довідкових, аналітичних та інших матеріалів, проектів рішень і подає їх на розгляд Комісії.

3.6. Комітет з дисциплінарних проваджень утворюється з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо здійснення дисциплінарного провадження для визначення ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, вчиненого державним службовцем, який займає посаду категорії «А». Порядок роботи та функції комітету з дисциплінарних проваджень визначаються регламентом роботи Комісії.

До складу комітету з дисциплінарних проваджень входять голова та п'ять членів комітету. Зміни до складу комітету вносяться рішенням Комісії.

Голова комітету з дисциплінарних проваджень обирається на першому засіданні комітету з числа його членів. У разі відсутності голови комітету його обов'язки тимчасово виконує інша особа, визначена на відповідному засіданні комітету.

До складу комітету з дисциплінарних проваджень включається щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та відповідний досвід роботи за фахом.

Засідання комітету з дисциплінарних проваджень є правоможним, якщо на ньому присутні не менше ніж дві третини його членів.

Для виконання покладених завдань комітет з дисциплінарних проваджень може залучати з правом дорадчого голосу представників НАДС, які мають вищу юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня, представників державних органів, профільних наукових установ та навчальних закладів, інститутів громадянського суспільства і міжнародних організацій з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях.

Комітет з дисциплінарних проваджень формує дисциплінарну справу та здійснює підготовку пропозицій про наявність чи відсутність підстав для притягнення до відповідальності, ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, вчиненого державними службовцями, які займають посади державної служби категорії «А», та подає їх на розгляд Комісії.

3.7. Організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії здійснює НАДС.

Стаття 17. Керівник державної служби в державному органі

1. Повноваження керівника державної служби здійснюють:

- 1) у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Державний секретар Кабінету Міністрів України;
- 2) у міністерстві – державний секретар міністерства;
- 3) в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу;
- 4) у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник відповідного органу;
- 5) в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату).

2. Керівник державної служби:

- 1) організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог цього Закону;
- 2) забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі;
- 3) забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється;
- 4) призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до цього Закону;
- 5) присвоює ранги державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»;
- 6) забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу;
- 7) здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону;
- 8) здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі;
- 9) розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»;
- 10) приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та при-

тягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»;

- 11) виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями;
- 12) створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення;
- 13) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів України.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення статусу керівника державної служби в державному органі.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення посадових осіб, які виконують повноваження керівника державної служби у відповідних державних органах, а також встановлення переліку повноважень керівника державної служби.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття пов'язана з частиною другою статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Керівник державної служби в державному органі – див. коментар до статті 2 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Безпосереднє управління державною службою у відповідному державному органі здійснює керівник державної служби, яким є вища посадова особа цього органу, що має статус державного службовця. Це, зокрема:

у Секретаріаті КМУ – Державний секретар КМУ. Це одна з суттєвих новацій Закону, оскільки майже протягом усього періоду незалежності України (з невеликою перервою у 1999 – 2002 роках) до 1 січня 2017 р. такі функції виконував Міністр КМУ;

у міністерстві – державний секретар міністерства. Це одна з найпринци-

повіших новацій Закону – запровадження посади професійного та політично неупередженого керівника апарату міністерства;

в іншому центральному органі виконавчої влади (державні служби, агентства, інспекції) – керівник відповідного органу;

у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник відповідного органу (це інші органи, крім центральних органів виконавчої влади, зокрема місцеві державні адміністрації);

в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату). У даному випадку йдеться насамперед про «конституційні органи», зокрема про ЦВК, Рахункову палату, так звані «державні колегіальні органи» (національні комісії регулювання у сфері природних монополій та суміжних ринків) тощо. Також ця норма поширюється на апарат ВРУ, допоміжні органи, що утворюються Президентом України. Такий підхід Закону (частина перша статті 17) покликаний забезпечити розвиток інституціональної спроможності державних органів із зменшенням плинності кадрів, підвищенням професійного рівня, створенням умов для наступництва в роботі державного апарату.

5.2. Як зазначено в роз'ясненні НАДС щодо керівника державної служби у структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій, утворених як юридичні особи публічного права, від 16 червня 2016 р. № 11-рз¹⁰⁵, керівник структурного підрозділу місцевої державної адміністрації, утвореного як юридична особа публічного права, здійснює повноваження з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому підрозділі.

Законопроектom 6227 пропонується зафіксувати це роз'яснення на рівні Закону, доповнивши, зокрема, частину першу коментованої статті пунктом 6, в якому встановити, що повноваження керівника державної служби у структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій, утворених як юридичні особи публічного права, здійснює керівник відповідного структурного підрозділу. Однак ця пропозиція не підтримується науковим та експертним середовищем, зважаючи на суттєві застереження. По-перше, у цьому випадку відбувається «домінування» цивільно-правового статусу структурного підрозділу місцевої державної адміністрації над її публічно-правовим статусом як єдиного, цілісного державного органу. По-друге, відбувається нівелювання ролі голови місцевої державної адміністрації як керівника державної служби, адже в одній адміністрації може з'явитися кілька «керівників». Це погіршить керованість адміністрацією, мобільність персоналу, реорганізаційні можливості, єдність застосування правил. Отже, слід повернутися до коректного застосування норм даної статті.

¹⁰⁵ Щодо керівника державної служби у структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій: роз'яснення Нацдержслужби від 16.06.2016 р. № 11-рз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/page/rozyasnennya-shchodo-kerivnyka-derzhavnoyi-sluzhby-u-strukturnyh-pidrozdilakh-miscevyh>

5.3. Компетенція керівника державної служби спрямована на забезпечення керованості діяльністю державних службовців державного органу. Більшість повноважень керівника державної служби безпосередньо пов'язана з вирішенням питань щодо призначення на посади, проходження служби та звільнення з посад категорій «Б» і «В». Крім того, керівник державної служби виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями (пункт 11 коментованої статті), та створює належні для роботи умови (пункт 12). Тобто фактично за вирішення усіх питань, що стосуються персоналу державного органу, відповідає керівник державної служби.

Стаття 18. Служба управління персоналом державного органу

1. У державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу (далі – служба управління персоналом) з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби. Обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу.

2. Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконує інші функції, передбачені законодавством.

3. Служба управління персоналом у питаннях реалізації державної політики у сфері державної служби керується Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

4. Типове положення про службу управління персоналом затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є загальні засади діяльності служби управління персоналом державного органу.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є закріплення обов'язкового функціонування в кожному державному органі служби управління персоналом, визначення її особливої ролі та сфери відповідальності.

3. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням (стаття 1 Закону України «Про запобігання корупції»¹⁰⁶).

¹⁰⁶ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Стор. 156. – Ст. 2474.

4. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

4.1. Незважаючи на те, що керівництво державною службою в органі є єдиначальним (відповідно до статті 17 Закону), на допомогу керівнику державної служби у виконанні саме функцій з управління персоналом має функціонувати відповідний структурний підрозділ або визначена (запроваджена) відповідна посада.

Коментована стаття не передбачає обов'язкового утворення нового підрозділу з назвою «Служба управління персоналом», а визначає сучасну місію відповідного підрозділу чи посадової особи. Стаття також не має на меті звільнення державних службовців, які на час ухвалення Закону займали посади в кадровій службі. Головне, щоб ці службовці були спроможні виконувати оновлені сучасні функції. Назва такого підрозділу може бути різною: «сектор (відділ, департамент) з питань управління персоналом», «управління (сектор, відділ, департамент) з питань персоналу» тощо.

4.2. Частина перша коментованої статті визначає чисельність працівників державного органу критерієм утворення служби управління персоналом як структурного підрозділу або введення посади спеціаліста з питань персоналу.

Утворення самостійного структурного підрозділу можливе з дотриманням вимог постанови КМУ «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 р. № 179¹⁰⁷. Цим актом встановлено можливість утворення чотирьох видів самостійних підрозділів – сектору, відділу, управління та департаменту.

У державному органі, чисельність якого становить менш як 10 осіб, обов'язки служби управління персоналом за рішенням керівника державної служби можуть бути покладені на одного з державних службовців цього органу (абзац другий пункту 1 Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 47¹⁰⁸). При цьому покладення таких обов'язків не допускається, зокрема, на працівників юридичної та бухгалтерської служб.

Чисельність служби управління персоналом визначається керівником державної служби з розрахунку не більше ніж 20 працівників на одного спеціаліста служби управління персоналом (абзац третій пункту 1 згаданого Типового положення).

Введення до структури і штатного розпису посади спеціаліста з питань персоналу здійснюється за рішенням керівника державної служби у дер-

¹⁰⁷ Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова КМУ від 12.03.2005 р. № 179 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Стор. 17. – Ст. 522.

¹⁰⁸ Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 р. № 47 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 27. – Стор. 204. – Ст. 1091.

жавному органі з урахуванням граничної чисельності цього органу та з дотриманням вимог положень абзаців другого і третього пункту 1 Типового положення. Під введенням посади спеціаліста з питань персоналу слід розуміти, що посада може бути утворена (визначена) в рамках 9-7 груп оплати праці (спеціаліст, провідний спеціаліст, головний спеціаліст).

4.3. У частині другій коментованої статті визначені завдання та функції служби управління персоналом. Наголос варто зробити на тому, служба управління персоналом відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі. Як приклад, можна навести наказ Нацдержслужби «Про затвердження форми звітності КСДС (квартальна) «Звіт про кількісний склад державних службовців» та Інструкції щодо її заповнення» від 21 жовтня 2016 р. № 223¹⁰⁹. Пунктом 2 розділу II згаданої Інструкції передбачено, що звіт за формою КСДС складає служба управління персоналом (структурний підрозділ або спеціаліст з питань персоналу) державного органу. Звіт за формою КСДС підписується особою, відповідальною за заповнення форми звітності, керівником служби управління персоналом державного органу та скріплюється печаткою.

Службам управління персоналом у своїй діяльності доцільно запроваджувати та використовувати сучасні методи роботи з персоналом, брати відповідальність за комунікацію з працівниками та керівниками структурних підрозділів під час розроблення індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, а також з керівником державної служби щодо висвітлення результатів професійного розвитку та особистих досягнень членів колективу з метою їх мотивації до ініціативної і результативної роботи.

Функції служби управління персоналом деталізовані у вищезгаданому Типовому положенні та спрямовані на виконання її завдань. Основними завданнями служби управління персоналом визначено такі:

- 1) реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі;
- 2) забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом;
- 3) забезпечення організаційного розвитку державного органу;
- 4) добір персоналу державного органу;
- 5) прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до кар'єрного зростання, підвищення рівня їх професійної компетентності;
- 6) здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту;
- 7) організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах;

¹⁰⁹ Про затвердження форми звітності КСДС (квартальна) «Звіт про кількісний склад державних службовців» та Інструкції щодо її заповнення: наказ Нацдержслужби від 21.10.2016 р. № 223 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 95. – Стор. 121. – Ст. 3113.

8) документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення.

Служба управління персоналом має право:

1) спільно з іншими структурними підрозділами перевіряти і контролювати дотримання правил внутрішнього службового розпорядку, вимог законодавства про працю та державну службу в державному органі та здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю у підпорядкованих організаціях;

2) взаємодіяти зі структурними підрозділами державного органу, підпорядкованими організаціями, державними органами та органами місцевого самоврядування з питань, що належать до її компетенції;

3) одержувати у встановленому законодавством порядку від посадових осіб та іншого персоналу державного органу та підпорядкованих організацій інформацію, матеріали та пояснення (у тому числі письмові), необхідні для здійснення покладених на неї завдань;

4) за погодженням з керівником державної служби брати участь у конференціях, семінарах, нарадах та інших заходах з питань управління персоналом та організаційного розвитку;

5) на обробку персональних даних фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на неї повноважень;

6) за дорученням керівника державної служби представляти державний орган в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах та організаціях з питань, що належать до її компетенції.

Покладення на службу управління персоналом завдань, не передбачених Типовим положенням, і таких, що не стосуються питань управління персоналом, організаційного розвитку та державної служби, не допускається.

Служба управління персоналом має свою печатку.

4.4. Службу управління персоналом очолює керівник, який:

1) організовує планування роботи служби управління персоналом у державному органі та забезпечує виконання покладених на неї завдань і функцій;

2) забезпечує планування службової кар'єри державних службовців;

3) забезпечує планування навчання персоналу державного органу;

4) вносить керівнику державної служби пропозиції щодо штатної чисельності, структури та штатного розпису державного органу, призначення, звільнення з посади, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників державного органу;

5) визначає розподіл обов'язків між працівниками служби управління персоналом, координує та контролює їх діяльність;

6) організовує та скликає наради з питань, що належать до компетенції служби управління персоналом;

7) підписує акт передачі справ і майна, у разі звільнення державного службовця з посади чи переведення на іншу посаду, разом з уповноваженою особою та державним службовцем, який звільняється;

8) здійснює інші функції, передбачені законодавством.

4.5. Типове положення про службу управління персоналом, затверджене Нацдержслужбою на підставі частини четвертої коментованої статті, містить три розділи, а саме: I. Загальні положення; II. Основні завдання, функції та права служби управління персоналом; III. Керівник служби управління персоналом.

Положення про службу управління персоналом в кожному державному органі розробляється на основі Типового положення та затверджується керівником державного органу.

Розділ IV

ВСТУП НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Глава 1. Загальні умови вступу на державну службу

Стаття 19. Право на державну службу

1. Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

- 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»;
- 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

2. На державну службу не може вступити особа, яка:

- 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку;
- 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

- 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

- 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;

- 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

- 6) має громадянство іншої держави;

- 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;

- 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

3. Під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством.

1. Предмет регулювання

Стаття визначає вимоги, що висуваються до особи, яка має намір вступити на державної служби, а також обставини, за яких особа не може вступити на державну службу.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є забезпечення принципу професіоналізму державної служби. Зокрема, стаття встановлює вимоги щодо володіння державною мовою, рівня освіти осіб, які претендують на посади державної служби.

Метою статті також є встановлення загальних засад і умов вступу на державну службу в Україні на принципах рівності, компетентності та недискримінації з урахуванням вимог Конституції України та міжнародних угод і документів. Зазначена стаття є системоутворюючою щодо положень глави 1 «Загальні умови вступу на державну службу» (статті 19–21) та інших положень Закону.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття відтворює та деталізує право громадян на участь в управлінні державними справами та рівний доступ до публічної служби, закріплене у Конституції України та міжнародних договорах. Після Другої світової війни право громадян на рівний доступ до державної служби в країні перебування визнано одним із основоположних політичних прав людини і громадянина.

Так, частина друга статті 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. установлює: «Кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй державі»¹¹⁰. Надалі право кожного громадянина «допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби» було закріплено в пункті (с) статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р.¹¹¹ Положення цих та інших міжнародних універсальних правозахисних договорів щодо права громадянина на державну службу були закріплені у конституціях більшості держав світу, включаючи і Конституцію України.

Конституція у частині другій статті 38 визначила: «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Відповідно до частини другої статті 24 Основного Закону не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками. Ці конституційні права громадян отримали унормування у коментованому Законі.

Механізми реалізації права громадян України на рівний доступ до публічної служби були започатковані ще в 1993 році, коли парламентом було прийнято перший у незалежній Україні Закон «Про державну службу». Коментований Закон у статті 19 унормовує право громадян на рівний доступ до державної служби і критерії, які висуваються до осіб, що претендують на вакантні посади державної служби.

¹¹⁰ Загальна декларація прав людини, прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. № 217 А (III) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

¹¹¹ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року, ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19.12.1973 р. № 2148-VIII (з двома факультативними протоколами) // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 53-76.

Встановлені цією статтею вимоги і обмеження відповідають міжнародним документам Ради Європи, які встановлюють умови реалізації права на рівний доступ до публічної служби. Так, Рекомендація № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі» у пункті 4 «Умови та вимоги при прийнятті на публічну службу» визначає: «При прийнятті на публічну службу слід керуватися принципами рівноправного доступу до публічних посад, відбору за досягненнями, чесного і відкритого конкурсу та відсутності дискримінації. Для доступу до публічних посад можуть існувати певні передумови. Крім того, для прийняття на публічну службу можуть існувати загальні та конкретні вимоги. Якщо ці вимоги є винятками з вищезгаданих принципів, вони можуть застосовуватися лише тоді, коли не суперечать закону»¹¹².

У принципі 3 «Принципів публічного управління. Система для країн Східного Партнерства (програма SIGMA)» визначено: «Відбір на державну службу, зовнішній або внутрішній, незалежно від категорії/класу державних службовців, здійснюється на меритократичних засадах, принципах рівних можливостей та змагальності»¹¹³.

Відносно практики законодавчого визначення граничного терміну перебування на державній службі слід зазначити, що віковий ценз до 65 років встановлено у низці держав-учасниць ЄС (Естонія, Греція, Польща, Чехія)¹¹⁴. Це пов'язано як із збільшенням тривалості життя в державах Європи, так і з прагненням урядів цих країн укріпити інституційну пам'ять корпусу державних службовців через збереження досвідчених службовців з одночасним збільшенням для них у залежності від страхового стажу преференцій після виходу на пенсію.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Терміни «державна служба» та «державна мова» визначені у коментарях до статей 1 та 2 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментована стаття не лише відтворює та деталізує право громадян на участь в управлінні державними справами та рівний доступ до публічної служби, закріплені у статті 38 Конституції України і міжнародних договорах України, а й забороняє будь-які форми дискримінації при реалізації цього конституційного права. Разом з цим, у статті 19 Закону визначається дис-

¹¹² Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

¹¹³ Принципи публічного управління. Система для країн Східного Партнерства (програма SIGMA) // The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries.

¹¹⁴ Там само. – С. 134.

кретний перелік вимог до кандидатів на вакантні посади державної служби та вичерпні обмеження щодо вступу на державну службу.

Позиція щодо рівного доступу до державної служби підтримується КСУ. Правомірність встановлення вікового цензу для державних службовців була предметом його розгляду (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування від 16 жовтня 2007 р. № 1-16/2007). У своєму рішенні КСУ прийшов до таких висновків. Право рівного доступу до державної служби ... є юридичною можливістю і не означає його негайної і беззаперечної реалізації. Доцільність законодавчого встановлення граничного віку перебування на державній службі ... обумовлена завданнями і функціями цих органів, особливим характером їх діяльності. Конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності.

Таким чином, гарантовані частиною першою статті 24 Конституції України рівність прав і свобод громадян та їх рівність перед законом, а також неприпустимість привілеїв чи обмежень за ознаками, визначеними частиною другою зазначеної статті, не перешкоджають встановленню відмінності у правовому регулюванні праці осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій.

Крім того, як зазначається у мотивувальній частині рішення КСУ від 18 квітня 2000 р. № 5-рп/2000, встановлення Конституцією та законами України певних кваліфікаційних вимог не порушує конституційного принципу рівності, адже всі громадяни, які відповідають конкретним кваліфікаційним вимогам, мають право займати відповідні посади¹¹⁵.

Частина перша коментованої статті встановлює, що правом на державну службу наділені особи, які: а) мають громадянство України; б) досягли повноліття; в) вільно володіють державною мовою; г) мають відповідний посаді державної служби ступінь вищої освіти.

5.2. У коментованій статті розкривається сутність і зміст важливого права громадянина на рівний доступ до державної служби. При цьому слід звернути увагу, що рівний доступ до державної служби обґрунтовано надається виключно громадянам України. Це пояснюється тим, що можливість громадянина на професійній основі реалізовувати функції держави є однією з сутнісних ознак інституту громадянства, який визначає усталені взаємні права та обов'язки людини і держави.

Отже, першою вимогою до осіб, які можуть реалізовувати право на державну службу, є вимога громадянства, яка загалом узгоджується з правом ЄС. Так, Коментарі Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) до проекту Закону Республіки Вірменія «Про публічну

¹¹⁵ Рішення Конституційного Суду України від 18.04.2000 р. № 5-рп/2000 (справа про віковий ценз) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1286.

службу» засвідчують: «Право ЄС допускає обмеження, пов'язані з необхідністю бути громадянином країни, лише стосовно посад, які передбачають здійснення владних функцій або якщо це зачіпає національні інтереси»¹¹⁶.

Щодо громадянства України претендентів на вакантні посади державної служби, то відповідно до статті 1 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. громадянами України є «особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України»¹¹⁷. Згідно із статтею 3 зазначеного Закону, громадянами України є: 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України; 2) особи незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав; 3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; 4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів та міжнародних договорів України.

Особа, що претендує на зайняття вакантної посади державної служби не може мати громадянства іншої держави. Це зумовлено тим, що Конституція України у статті 4 визначає єдине громадянство, підстави набуття та припинення якого визначаються спеціальним Законом «Про громадянство». До того ж право на рівний доступ до державної служби відповідно до частини другої статті 38 Основного Закону належить виключно громадянам України. Зазначене унеможливило б зайняття посади державного службовця в Україні іноземцями чи особами без громадянства навіть у тому випадку, коли іноземець одночасно має громадянство у силу унормування в Україні принципу єдиного громадянства.

Проблема перебування на державній службі в Україні осіб, які мають громадянство України, а також громадянство зарубіжної країни чи декількох зарубіжних країн, набула особливої гостроти після анексії АР Крим і під час відомих військово-політичних подій 2014-2017 років на Сході України, коли відбувалися непоодинокі випадки отримання державними службовцями у цих регіонах громадянства Російської Федерації. Подібна проблема має місце і серед державних службовців, які проживають і працюють на територіях прикордонних регіонів України (Закарпатська, Львівська, Чернівецька, Чернігівська та інші області). Це зумовило реєстрацію в 2014-2017 роках у ВРУ VIII скликання низки законопроектів, що передбачають припинення

¹¹⁶ Comments on the Draft Civil Service Law of the Republic of Armenia (CDL(2001)087-e)

¹¹⁷ Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

громадянства України для осіб, які самовільно отримали зарубіжне громадянство¹¹⁸. У першу чергу, йдеться про запровадження юридичної відповідальності для державних службовців, які мають громадянство інших країн. Але відповідні законодавчі ініціативи не отримали підтримки парламентарів.

5.3. Для реалізації свого права на державну службу громадяни України мають досягти повноліття. На відміну від загального права на працю, яке настає з 16 років й передбачає скорочену тривалість робочого дня (частина перша статті 51 КЗпПУ), право на державну службу реалізується громадянами, які мають повну дієздатність. Відповідно до частини першої статті 34 ЦКУ, «повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років (повноліття)»¹¹⁹. Таким чином, громадяни України набувають право на державну службу з 18 років, що зумовлено особливостями завдань, функцій і повноважень режиму державної служби.

5.4. Стаття 19 Закону також встановлює обов'язкову вимогу щодо вільного володіння кандидатом на вакантну посаду державної служби державною мовою. Ця вимога до державних службовців зумовлена змістом статті 10 Конституції України: «Державною мовою в Україні є українська мова». Отже, цілком логічно є вимога статей 2 і 19 Закону, що особа, уповноважена на виконання функцій Української держави, зобов'язана володіти державною мовою.

До того ж, відповідно до пункту 2 частини першої статті 2 Закону українська мова має «статус мови офіційного спілкування посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування під час виконання посадових обов'язків, а також мови діловодства і документації цих органів та посадових осіб». Таким чином, вільне володіння українською мовою можна розглядати і як складову фахової компетентності державного службовця. Подібні вимоги щодо володіння державною мовою поширені щодо публічних службовців за кордоном.

Порядок атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою затверджений постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 301. Процедура такої атестації є оцінюванням рівня володіння державною мовою особами, які претендують на зайняття посади державної служби, відповідно до вимог до рівня мовної та комунікативної компетентності державного службовця. При цьому вимоги щодо рівня згаданих компетенцій дискретно визначені в *додатках 1 і 2* до зазначеного Порядку.

Атестаційна комісія проводить оцінювання кожного учасника атестації, результати якого фіксуються у відповідній відомості. Атестація відбувається

¹¹⁸ Про внесення змін до Закону України «Про громадянство» (щодо підстав припинення громадянства): проект Закону (реєстр. № 1245 від 04.12.2014 р.); Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття (припинення) громадянства України, громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав: прокт Закону (реєстр. № 5433 від 21.11.2016 р.) і ін.

¹¹⁹ Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.1993 р. // Відомості ВРУ. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

послідовно: в усній та тестовій формах. Оцінювання за шкалою від 0 до 2 балів проводиться окремо за результатами: а) ділової розмови за визначеним сценарієм; б) повідомлення-презентації – для усної форми, і за результати тестування відповідно. За результатами атестації особам, які претендують на зайняття посади державної служби, видається посвідчення щодо вільного володіння державною мовою встановленого зразка (додаток 3 Порядку).

Згідно з Порядком, вільне володіння державною мовою також підтверджується для осіб, які мають такі документи: 1) документи державного зразка про загальну середню освіту, видані до 2000 року, з оцінкою «5» за вивчення української мови; 2) документи державного зразка про загальну середню освіту, видані після 2000 року, з балом про підсумкову державну атестацію з української мови не менше 10; 3) диплом молодшого бакалавра (молодшого спеціаліста), бакалавра, магістра (спеціаліста) з відповідним додатком з оцінкою «відмінно» за вивчення української мови; 4) диплом бакалавра, магістра (спеціаліста) за спеціальностями українська мова та література; українська мова та література і іноземна мова; філологія¹²⁰.

Спільним наказом Міністерства освіти і науки, Міністерства економіки та Міністерства фінансів України від 23 липня 2010 р. № 736/902/758 затверджено Порядок надання платних освітніх послуг державними та комунальними навчальними закладами. Відповідно до пункту 1.1. вказаного Порядку його дія поширюється на послуги, зазначені у розділі 1 Переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної та комунальної форми власності, затвердженого постановою КМУ від 27 серпня 2010 р. № 796, у тому числі і на послуги з організації проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою, а також на видачу відповідних посвідчень та їх дублікатів.

Згідно з пунктом 2.1. Порядку надання платних освітніх послуг державними та комунальними навчальними закладами встановлення вартості платної освітньої послуги здійснюється на базі економічно обґрунтованих витрат, пов'язаних з її наданням, яка включає витрати на оплату праці працівників, залучених до надання платної послуги, нарахувань на оплату праці відповідно до законодавства, безпосередні витрати тощо. При цьому відповідно до статті 2 БКУ, державні і комунальні вищі навчальні заклади як бюджетні установи є неприбутковими, тому до розрахунку вартості надання ними платних освітніх послуг не включається прибуток.

На сьогодні атестаційні комісії створені й функціонують у Національній академії державного управління при Президентові України, Київському національному університеті імені Тараса Шевченка, Львівському національному університеті імені Івана Франка, Національній академії внутрішніх справ, Вінницькому національному аграрному університеті, Маріупольському державному університеті та багатьох інших вищих навчальних закладах і

¹²⁰ Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою: постанова КМУ від 26.04.2017 р. № 301 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 38. – Стор. 116. – Ст. 1208.

наукових установах і центрах. Станом на 19 червня 2017 р. атестаційні комісії були створені та діяли у понад 70 навчально-наукових і наукових установах України.

5.5. Особа, яка претендує на вакантну посаду державної служби, повинна також обов'язково мати відповідний посаді державної служби ступінь вищої освіти. Так, законодавцем у коментованій статті ставиться вимога щодо наявності вищої освіти належного освітньо-кваліфікаційного рівня, а саме присвоєння ступеня вищої освіти: а) не нижче магістра – для посад категорії «А» і «Б» та б) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

Ступені вищої освіти установлені частиною другою статті 5 Закону «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. Здобуття вищої освіти на кожному рівні вищої освіти передбачає успішне виконання особою відповідної освітньої (освітньо-професійної чи освітньо-наукової) або наукової програми, що є підставою для присудження відповідного ступеня вищої освіти: 1) молодший бакалавр; 2) бакалавр; 3) магістр; 4) доктор філософії; 5) доктор наук¹²¹.

Пункт 2 Перехідних положень Закону «Про вищу освіту» вирішує питання щодо статусу освітньо-кваліфікаційних рівнів «молодшого спеціаліста» та «спеціаліста», які існували в Україні до 2014 року. Зокрема, вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста (повна вища освіта), відповідно до підпункту 2 пункту 2 розділу XV Закону «Про вищу освіту», прирівнюється до вищої освіти ступеня магістра, а вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста – до вищої освіти за освітньо-професійним ступенем молодшого бакалавра.

5.6. Очевидно, що конституційне право громадян України на рівний доступ до державної служби не має абсолютного характеру. На це вказують обов'язкові вимоги до осіб, які мають право на державну службу, визначені не лише в частині першій коментованої статті, а й у частині другій, яка встановлює вичерпні підстави щодо обмеження до вступу на державну службу.

В першу чергу, частина друга коментованої статті встановлює граничний вік вступу на державну службу – 65 років. Це означає, що громадянин України, який досяг 65-річного віку, не може вступати на державну службу, рівно як і продовжувати перебувати на державній службі. Ця законодавча новація не є чимось кардинально новим для державних службовців України. Нагадаємо, що раніше існувало таке поняття як «граничний вік перебування на державній службі», і свого часу він був встановлений Законом «Про державну службу» 1993 року – спочатку на рівні 60 років, а надалі – збільшений у 2011 році (Закон № 4161-VI) до 65 років.

До того ж, як вже зазначалося, КСУ у мотивувальній частині свого рішення від 16 жовтня 2007 р. № 8-рп/2007 (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) визначив: «Вік як тривалість життя людини, період часу, який виділяється за певними ознаками, є змінною категорією. Громадяни послі-

¹²¹ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – Стор. 7. – Ст. 1728.

довно переходять з однієї вікової категорії в іншу, втрачаючи встановлені для осіб даного віку певні права та привілеї, позбавляючись відповідних обмежень у правах і набуваючи інших прав, встановлених для відповідної вікової категорії. В цьому всі люди рівні і відрізняються лише за віком. Тому встановлення вікових обмежень не може вважатися порушенням принципу правової рівності громадян. Граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування фактично є пенсійним віком для цієї категорії працівників»¹²². Це дозволило КСУ визнати законодавче встановлення граничного віку перебування громадян України таким, що відповідає Основному Закону.

5.7. Коментована стаття також обмежує право осіб на державну службу у випадку, коли вони в установленому законом порядку визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена. При цьому підстави визнання особи недієздатною чи обмежено дієздатною встановлено ЦКУ, а процедура – ЦПКУ. Так, частина перша статті 39 ЦКУ встановлює, що «фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними». А частина перша статті 36 ЦКУ визначає, що суд може обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона «страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними». Відзначимо, що виключна компетенція щодо визнання людини недієздатною або обмеження її дієздатності належить виключно судам загальної юрисдикції.

5.8. Низка обмежень щодо вступу громадян України на державну службу в Україні пов'язана із винесенням щодо особи рішення суду, а саме про: наявність у особи судимості за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не знята або не погашена; позбавлення права займатися відповідною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади та притягнення до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання рішенням законної сили.

5.9. Частина друга коментованої статті вказує серед підстав, які не дозволяють громадянам обіймати посаду державної служби, також і непроходження спеціальної перевірки або ненадання згоди на її проведення. Згідно із пунктом 1 Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2015 р. № 171, відповідна спеціальна перевірка є обов'язковою для державних службовців категорій «А» і «Б».

Згаданий Порядок у статті 5 також встановлює вичерпний перелік відомостей, що підлягають перевірці. Це відомості щодо: 1) наявності судового

¹²² Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 р. № 8-рп/2007 (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 43. – Ст. 2979.

рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення; 2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення; 3) достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) наявності в особи корпоративних прав; 5) стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання; 6) відношення особи до військового обов'язку; 7) наявності в особи допуску до державної таємниці (якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади); 8) поширення на особу передбаченої Законом «Про очищення влади» заборони займати відповідну посаду¹²³. При цьому кандидат на зайняття посади державної служби категорій «А» і «Б», щодо якого за результатами спеціальної перевірки встановлені обставини, які унеможливають прийняття його на державну службу, вважається таким, що не пройшов спеціальну перевірку.

Обмежені в частині реалізації права на державну службу й громадяни України, на яких поширюється відповідне обмеження, встановлене Законом «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р., і які підлягають люстрації. Категорія «люстрація» (з лат. *lustratio* – «очищення через жертвоприношення») була відома ще у Давньому Римі. Люстрації позначували сакральний релігійно-магічний обряд, що полягав у обведенні жертовних тварин по колу, довкола воїнів, оберігав від хвороби і спростовував гріхи кожного та общини в цілому.

У сучасному значенні люстрація, як обмеження на професію в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також на роботу в сфері освіти, почала застосовуватися після Другої світової війни у державах Західної та Північної Європи щодо колаборантів, які співпрацювали із фашистськими і нацистськими режимами. Для них встановлювалася заборона на доступ до публічної служби, викладацької діяльності тощо. У 70-80-х роках ХХ ст. режим люстрації та заборона обіймати посади державної служби реалізовувався щодо активних функціонерів недемократичних, у тому числі й комуністичних, режимів у країнах Латинської Америки (Аргентина, Бразилія, Нікарагуа, Сальвадор, Чилі та інші).

Пізніше, у кінці 80-х – на початку 90-х років ХХ ст., під час так званих «оксамитових революцій», інститут люстрації отримав поширення в пост-соціалістичних (Албанія, Болгарія, Німеччина, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія та інші) і пострадянських (Естонія, Грузія, Латвія, Литва) державах, в яких встановлювалися обмеження до проходження

¹²³ Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов КМУ: постанова КМУ від 25.03.2015 р. № 171 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 28. – Стор. 115. – Ст. 812.

державної служби і низки інших професій щодо колишніх комуністичних функціонерів (іноді – до всіх членів комуністичних партій), співробітників і агентів комуністичних спецслужб.

Оскарження застосування процедури люстрації в судовому порядку підтвердили правомірність її застосування в посткомуністичних державах. Так, у рішенні Європейського суду з прав людини від 21 жовтня 2014 р. у справі «Найдин проти Румунії» (*Naidin v. Romania*) зазначено, що норма Закону Румунії, що забороняє особам, які співпрацювали з Секурітате (таємною поліцією), бути призначеними на державну службу, є виправданою, оскільки держава має легітимний інтерес у регулюванні умов доступу до публічної служби. Зокрема, демократична держава має легітимний інтерес вимагати від державних службовців лояльності конституційним принципам, на яких ця держава заснована. Обмеження, встановлене зазначеним Законом, мало на меті захист національної безпеки, прав та свобод інших громадян, а також запобігання повторенню тоталітарного минулого.

В Україні, як і в більшості інших пострадянських республік, за винятком країн Балтії, після розпаду колишнього СРСР 1991 р. люстрація не була проведена, оскільки новоутворені республіки очолили переважно вихідці з комуністичних і прокомуністичних організацій – ВЛКСМ, КПРС і КДБ¹²⁴.

Після Революції Гідності 2014 року у громадянському суспільстві назрів запит на законодавче обмеження участі в державному управлінні високопосадовців режиму В.Ф. Януковича. Реагуючи на цей суспільний запит, ВРУ VII скликання прийняла спочатку Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р., який мав на меті застосування до суддів судів загальної юрисдикції процедур перевірки щодо дотриманнями ними суддівської присяги. А вже 16 вересня 2014 р. парламент прийняв Закон «Про очищення влади», яким унормовувався інститут люстрації та процедура його застосування.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про очищення влади», очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування¹²⁵. Така заборона в Україні на сьогодні стосується осіб, які:

а) обіймали визначені посаду (посади) (Секретаря РНБО, Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра, міністра, керівника центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу КМУ, Голови НБУ і ін.) у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року (час перебування на посаді глави держави

¹²⁴ Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник: До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. – К.: Вид-во «Ліра», 2016. – С. 146.

¹²⁵ Про очищення влади: Закон України від 16.08.2014 р. № 1682-VII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

В. Ф. Януковича) та не були звільнені в цей період з відповідної посади (посад) за власним бажанням;

б) були обрані і працювали на керівних посадах Комуністичної партії Радянського Союзу, Комуністичної партії УРСР, Комуністичної партії іншої союзної республіки колишнього СРСР, починаючи з посади секретаря районного комітету і вище;

в) були обрані і працювали на керівних посадах починаючи з посади секретаря ЦК ЛКСМУ і вище;

г) були штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Міністерства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей);

г) співпрацювали із спецслужбами інших держав як таємні інформатори в оперативному отриманні інформації;

д) своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на підрив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України;

е) закликали публічно до порушення територіальної цілісності та суверенітету України та інші категорії громадян.

Зазначений Закон визначив органом, уповноваженим на забезпечення проведення люстраційної перевірки, Міністерство юстиції України. Саме це Міністерство веде Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення зазначеного Закону. Станом на 1 вересня 2017 року цей реєстр містить 928 позицій з прізвищами громадян, щодо яких застосовано процедуру люстрації¹²⁶.

5.10. Частина третя коментованої статті також унормовує, що під час реалізації права на державну службу «не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством». Принцип заборони дискримінації під час реалізації права громадян на публічну службу походить із міжнародного права. Так, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року в пункті (с) статті 5 закликає забезпечити рівноправність кожної людини перед законом, без розрізнення раси, кольору шкіри, національного або етнічного походження, особливо щодо здійснення таких прав, як право на державну службу¹²⁷. Подібні положення містять і інші міжнародні документи, зокрема Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять № 111.

У контексті вступу в дію із 1 вересня 2017 року Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Спів-

¹²⁶ Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://lustration.minjust.gov.ua/register>

¹²⁷ Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1969. – № 5. – Ст. 27.

товариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки від 27 червня 2014 р., слід звернути увагу на закріплення права громадян на рівний доступ до державної служби у Договорі про функціонування ЄС 2012 року. Частина перша і друга статті 45 цього Договору встановлюють, що у межах ЄС «гарантується свобода руху працівників. Така свобода руху передбачає скасування будь-якої дискримінації на підставі державної належності працівників держав-членів у питаннях зайнятості, оплати праці та інших умов праці й працевлаштування»¹²⁸. Водночас частина четверта цієї статті Договору встановлює, що наведені вище вимоги не застосовуються до працевлаштування на державну службу. Тобто, рівність при загальному працевлаштуванні не слід ототожнювати в ЄС із умовами вступу на державну службу.

Положення коментованого Закону та відповідних міжнародних договорів також кореспондуються з частиною першою статті 4 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 р., яка поширює правове регулювання зазначеного Закону на суспільні відносини у сфері державної служби.

Зазначений Закон у пункті 2 частини першої статті 2 визначає дискримінацію як ситуацію, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами, включаючи конституційне право громадян України на рівний доступ до державної служби, в будь-якій формі, встановленій зазначеним Законом¹²⁹. Крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Зазначений Закон визначає такі форми дискримінації: пряма, непряма, підбурювання до дискримінації, пособництво у дискримінації, утиск. Очевидно, що частина третя коментованої статті унеможлиблює їх застосування у сфері суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією права громадян на державну службу.

Таким чином, громадянин України без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень має бути допущений у своїй державі до державної служби на загальних умовах рівності. Водночас створення для такого доступу відповідних умов є обов'язком органу державної влади або іншого державного органу та їхніх посадових осіб, що полягає у можливості отримання

¹²⁸ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal. – С. 326, 26/10/2012. – р. 0001 – 0390.

¹²⁹ Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Стр. 65. – Ст. 3071.

будь-яким громадянином відкритої і повної інформації щодо умов вступу на державну службу та наявних вакантних посад державних службовців у будь-якій структурі державних органів. Отримання такої інформації має досягатися, насамперед, через дотримання державою, відповідним державним органом та його посадовими особами обов'язку щодо оприлюднення відповідної інформації у встановленому законом порядку.

Стаття 20. Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу

1. Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог.

2. Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, повинна відповідати таким загальним вимогам:

1) для посад категорії «А» - загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

Пункт 1 частини другої статті 20 в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, набирає чинності з 01.05.2018 – див. пункт 1 розділу XI

2) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

3) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

4) для посад категорії «Б» в іншому державному органі, крім тих, що зазначені у пунктах 2 і 3 цієї частини, – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;

5) для посад категорії «В» – наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою.

3. Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

4. Особи, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», мають відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), затвердженим Кабінетом Міністрів України.

1. Предмет регулювання

Стаття визначає загальні та спеціальні вимоги щодо осіб, які претендують на вступ на державну службу.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є встановлення формальних вимог і компетенцій, без наявності яких особа не зможе фахово і відповідально забезпечувати реалізацію функцій держави у межах своїх повноважень. Також однією з цілей статті було закріплення фактично відкритої моделі державної служби, коли на будь-які посади державної служби можуть претендувати й громадяни, які не мали досвіду державної служби.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до пункту 4 Рекомендації № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, при прийнятті на публічну службу слід керуватися принципами рівноправного доступу до публічних посад, відбору за досягненнями, чесного і відкритого конкурсу та відсутності дискримінації. Для доступу до публічної служби можуть існувати певні передумови. Крім того, для прийняття на публічну службу можуть існувати загальні та конкретні вимоги. Якщо ці вимоги є винятками з вищезгаданих принципів, вони можуть застосовуватися лише тоді, коли не суперечать закону.

Відповідно до частини 1 статті 10 Конституції України, державною мовою в Україні є українська, а згідно з частиною другою зазначеної статті держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Отже, абсолютно справедливою є вимога до осіб, які претендують на вступ на державну службу щодо володіння нею. Державний службовець має своїм професійним призначенням служіння державі, використання ним при виконанні посадових обов'язків іншої мови, ніж державна, було б неповагою до держави та громадян України, які не володіють іншими мовами.

Крім сприяння розвитку та функціонуванню державної мови, держава сприяє, згідно з частиною четвертою статті 10 Основного Закону, вивченню мов міжнародного спілкування. Враховуючи цю конституційну норму, а також взятий Україною зовнішньополітичний курс на євроатлантичну інтеграцію, що передбачено частиною другою статті 11 Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р., цілком обґрунтованою є встановлена законодавцем вимога до посад категорії «А» щодо володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Термін «професійна компетентність» визначено у статті 2 коментованого Закону, і він означає здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментована стаття є логічним продовженням статті 19 Закону та має вичерпно визначити загальні та окреслити спеціальні вимоги до осіб, які претендують на вакантні посади державної служби категорій «А», «Б» і «В». Тобто, встановлення основних формальних вимог і компетенцій, без наявності яких особа не зможе фахово і відповідально забезпечувати реалізацію функцій держави у межах своїх повноважень. При цьому законодавець унеможлиблює дискримінацію громадян України в частині реалізації ними конституційного права на рівний доступ до державної служби, визначене і гарантоване частиною другою статті 38 Основного Закону.

Громадянин України, який претендує на зайняття посади державної служби, повинен мати не лише мотивацію для такого виду професійної діяльності, відповідати формальним вимогам частини першої статті 19 Закону і не мати обмежень щодо вступу на державну службу, встановлених частиною другою статті 19 Закону, а також повинен бути наділений визначеними професійними компетенціями, які дозволяють йому ефективно реалізовувати права та обов'язки державного службовця та забезпечувати реалізацію функцій Української держави. Вимоги щодо відповідної професійної компетенції диференційовано визначені для державних службовців категорій «А», «Б» і «В» у статті 20 Закону та отримали розвиток та деталізацію у відповідних наказах Національного агентства України з питань державної служби, які будуть охарактеризовані нижче.

5.2. Частина друга коментованої статті вичерпно визначає загальні вимоги (кваліфікації), що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби в Україні різних категорій – «А», «Б» і «В». До них законодавець відніс: а) загальний стаж роботи, крім кандидатів на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В»; б) досвід роботи на керівних посадах, крім кандидатів на вакантні посади державної служби категорій «В»; в) вільне володіння державною мовою та однією з робочих мов Ради Європи (ця вимога стосується посад державної служби категорії «А»); г) наявність вищої освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня. При цьому загальні вимоги до посад державної служби в частині другій коментованої статті диференціюються залежно від категорії посади державної служби та територіальної юрисдикції державного органу – територія всієї держави, територія однієї

або декілької областей, міст Києва та Севастополя, інша територіальна юрисдикція, відмінна від наведених.

5.3. Важливою вимогою для кандидатів на вакантну посаду державної служби категорії «А» є загальний стаж роботи не менше семи років. Оскільки посади державної служби категорії «А» віднесено до вищого корпусу державної служби, тобто до управлінської еліти державної служби, то наявність тривалого стажу роботи опосередковано засвідчує певний життєвий досвід, зокрема досвід перебування в трудових відносинах не на керівних посадах. Такий життєвий досвід необхідний для об'єктивного набуття спеціальних компетенцій, яких потребує посада державної служби категорії «А».

Крім того, коментована стаття встановлює вимогу до досвіду роботи кандидатів на посади державної служби категорій «А» та «Б» на керівних посадах в органах державної влади та органах місцевого самоврядування або досвіду роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. Такий досвід є основою для управлінських компетенцій на керівних посадах державної служби.

Законодавець у частині другій коментованої статті диференціював вимоги до досвіду керівної роботи залежно від категорії посад державної служби та компетенції відповідного державного органу. Вимоги до досвіду керівної роботи для кандидатів на посади державної служби категорій «А» та «Б» можна класифікувати так: а) для посад категорії «А» – досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менше ніж три роки¹³⁰; б) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті, а також у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років; в) для посад категорії «Б» в іншому державному органі, крім тих, що зазначені у попередньому пункті, – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року. Для кандидатів на вакантну посаду державної служби категорії «В» загальний стаж роботи не передбачений.

¹³⁰ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо уточнення окремих положень) (реєстр. № 6227 від 23.03.2017 р.) пропонує деталізувати вимогу щодо досвіду роботи на керівних посадах, віднісши до них «керівні посади на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, діяльність яких пов'язана з визначеною сферою компетенції державного органу, на посаду в якому претендує особа».

5.4. Узагальнюючою для всіх категорій посад державної служби («А», «Б» та «В») є вимога щодо вільного володіння державною мовою. Відповідно до частини першої статті 19 Закону, вільне володіння українською мовою є обов'язковою умовою для реалізації громадянином права на державну службу. Наявність відповідних знань, навичок та вмінь із державної мови визначається атестаційними комісіями, які діють відповідно до Порядку атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою, затверджений постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 301.

5.5. Для посад державної служби категорії «А» додатково передбачено володіння іноземною мовою, яка є однією із офіційних мов Ради Європи. Офіційними мовами Ради Європи, яка об'єднує 47 держав-членів Європейського простору, відповідно до статті 12 Статуту Ради Європи від 5 травня 1949 року, є англійська та французька мови. Відповідно до пункту 1 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, набрання чинності пунктом 1 частини другої статті 20 в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, має відбуватися через два роки після набрання чинності Законом, тобто з 1 травня 2018 року. Очевидно, що порядок атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу категорії «А» щодо вільного володіння однією з робочих мов Ради Європи, має бути розроблений і затверджений до часу вичерпання дії відповідної норми «Прикінцевих та перехідних положень».

5.6. Останньою із загальних вимог до кандидатів на вакантні посади державної служби є наявність вищої освіти відповідного ступеня. І хоча частина друга статті 20 Закону встановлює необхідність наявності вищої освіти не нижче ступеня молодшого бакалавра або бакалавра лише до кандидатів на вакантну посаду категорії «В», вичерпні вимоги до освіти кандидатів на вакантні посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» встановлені в частині першій статті 19 Закону.

5.7. Частини третя та четверта коментованої статті визначають суб'єктів, які встановлюють сутність і зміст спеціальних вимог до осіб, що претендують на зайняття посад державної служби категорій «А», «Б» і «В». Для посад державної служби категорії «А» їх встановлює Уряд України, а для посад державної служби категорій «Б» і «В» їх затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС), з урахуванням спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу.

5.8. Вимоги до громадян України, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», включаючи і спеціальні, містяться у Типових вимогах до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби цієї категорії, що затверджені постановою КМУ від 22 липня 2016 р. № 448¹³¹.

¹³¹ Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 448 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 59. – Стор. 11. – Ст. 2026.

Серед спеціальних вимог до цієї категорії посад державної служби Типові вимоги визначають: а) знання чинного законодавства – Конституції та Законів «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та інших законів, зокрема галузевого законодавства за профілем діяльності відповідного державного органу чи його апарату; б) професійні знання відповідно до посади, на яку претендує кандидат; в) наявність лідерських навичок (встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів; стратегічне планування, вміння працювати із великим обсягом інформації тощо); г) вміння приймати ефективні рішення (аналіз державної політики, наявність необхідних знань для ефективного розподілу та використання ресурсів тощо); д) комунікація та взаємодія (вміння здійснювати ефективну публічну комунікацію та проводити публічні виступи; співпраця та налагодження партнерських відносин; транспарентність); е) управління змінами (формування плану змін та покращень; управління змінами і реакцією на них, оцінка ефективності змін); є) управління організацією та персоналом (організація роботи і контроль, управління проектами; управління якісним обслуговуванням; мотивування; управління людськими ресурсами); ж) особисті компетенції (принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень; спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; інноваційність та неупередженість; самоорганізація та саморозвиток; вміння працювати у стресових ситуаціях); з) управління публічними фінансами (знання основ бюджетного законодавства та основ державного контролю у сфері публічних фінансів); к) робота з інформацією (знання основ законодавства про інформацію, вміння працювати в умовах е-декларування та інше).

Визначення наведених спеціальних компетенцій до претендентів на вакантні посади державної служби категорії «А» в Україні відповідає компетенційним методологічним підходам до відбору керівників публічної служби у більшості держав-учасниць ЄС, а також реальним викликам і завданням, які постають на сьогодні перед вищим корпусом державної служби в період реформи публічного управління та публічної служби в Україні.

До того ж загальні та спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», є предметом попереднього розгляду Комітету з відбору кандидатів, що утворюється згідно із статтею 21 Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243, а надалі – предметом прийняття відповідного рішення по кандидатурі, що претендує на посаду державної служби категорії «А», з боку Комісії.

5.9. Порядком визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» та «В», встановлено наказом Нацдержслужби від 6 квітня 2016 р. № 72¹³².

¹³² Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: наказ Нацдержслужби від 06.04.2016 р. № 72 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 38. – Стор. 143. – Ст. 1475.

Відповідно до пунктів 2 та 4 зазначеного Порядку, спеціальні вимоги визначаються та затверджуються суб'єктом призначення на кожну посаду державної служби категорій «Б» і «В» у державному органі. При цьому для посад з однаковими посадовими обов'язками затверджуються однакові спеціальні вимоги.

Розробку та визначення спеціальних вимог забезпечують безпосередній керівник структурного підрозділу та служба управління персоналом. Спеціальні вимоги як складова вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу, формуються та затверджуються за формами, наведеними у додатках до зазначеного Порядку. За своїм змістом спеціальні вимоги є описом вимог до досвіду роботи, освіти, знань, умінь, компетенцій, необхідних для ефективного виконання державним службовцем покладених на нього повноважень.

5.10. Спеціальні вимоги до кандидатів на вакантні посади державної служби категорій «А» і «Б» щодо освіти та досвіду роботи мають деталізуючий характер і стосуються галузей знань і спеціальностей, за якими здобуто вищу освіту, досвіду роботи у конкретній сфері та ін. Ці спеціальні вимоги не можуть довільно інтерпретувати встановлені статтями 19 та 20 Закону загальні вимоги.

Спеціальні вимоги до кандидатів на вакантні посади державної служби категорій «А» та «Б» повинні враховувати завдання, функції та повноваження конкретного державного органу та підрозділу цього державного органу, в якому прагне проходити державну службу на відповідній посаді громадянин України. Ці вимоги, відповідно до зазначеного Положення, визначаються з урахуванням вимог спеціальних законів, які регулюють діяльність відповідного державного органу, положень про структурні підрозділи конкретного державного органу та посадових інструкцій та мають узгоджуватися з майбутніми повноваженнями державного службовця відповідно. Недопустимі розмитість і абстрактність спеціальних вимог до вакантної посади державної служби відповідних категорій, адже це може мати своїм наслідком підбір на державну службу громадян без належної компетенції для виконання функцій держави.

Згадане Положення містить у *додатках 3 і 4* Перелік компетенцій, що можуть включатися до спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» та «В». Так, для посад категорії «Б» передбачено: *лідерство*, що розкривається через ведення ділових переговорів, вміння обґрунтовувати власну позицію, досягнення кінцевих результатів; *прийняття ефективних рішень*, під якими розуміють вміння вирішувати комплексні завдання, забезпечення співвідношення ціни і якості, ефективно використовувати ресурси (у тому числі, фінансові і матеріальні), аналіз державної політики та планування заходів з її реалізації, вміння працювати з великими масивами інформації, вміння працювати при багатозадачності, встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів; *комунікації та взаємодія* – вміння ефективної комунікації та публічних виступів, співпраця та налагодження партнерської взаємодії, відкритість; *впровадження змін* –

реалізація плану змін, здатність підтримувати зміни та працювати з реакцією на них, оцінка ефективності здійснених змін; *управління організацією роботи та персоналом* – організація і контроль роботи, управління проектами, управління якісним обслуговуванням, вміння працювати в команді та керувати командою, мотивування, оцінка і розвиток підлеглих, вміння розв'язувати конфлікти; *особистісні компетенції* – аналітичні здібності, дисципліна і системність, інноваційність та креативність, самоорганізація та орієнтація на розвиток, дипломатичність та гнучкість, незалежність та ініціативність, орієнтація на обслуговування, вміння працювати в стресових ситуаціях.

Для посади категорії «В» встановлено дещо послаблені вимоги до їх особистісних і фахових компетентностей. Зокрема, відповідні додатки Переліку містять наступний перелік компетенцій: *якісне виконання поставлених завдань* – вміння працювати з інформацією, здатність працювати в декількох проектах одночасно, орієнтація на досягнення кінцевих результатів, вміння вирішувати комплексні завдання, вміння ефективно використовувати ресурси (у тому числі фінансові і матеріальні), вміння надавати пропозиції, їх аргументувати та презентувати; *командна робота та взаємодія* – вміння працювати в команді, вміння ефективної координації з іншими, вміння надавати зворотний зв'язок; *сприйняття змін* – виконання плану змін та покращень, здатність приймати зміни та змінюватись; *технічні вміння* – вміння використовувати комп'ютерне обладнання та програмне забезпечення, офісну техніку; *особистісні компетенції* – відповідальність, системність і самостійність у роботі, уважність до деталей, наполегливість, креативність та ініціативність, орієнтація на саморозвиток, орієнтація на обслуговування, вміння працювати у стресових ситуаціях.

Якість цілеспрямованого та фахового підбору і відбору кандидатів на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В» залежить, у першу чергу, від керівника державної служби, служби управління персоналом і керівника конкретного підрозділу державного органу, в якому є відповідна вакантна посада. Зокрема, від їх вміння генерувати і реалізовувати прогностичну кадрову політику в державному органі, «селекціонувати» державних службовців, спроможних управляти змінами і забезпечувати проведення системних реформ на своїх ланках роботи.

Стаття 21. Вступ на державну службу

1. Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу.

2. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом.

3. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – з дня призначення на посаду.

1. Предмет регулювання

Стаття унормовує поняття та визначає порядок вступу громадянина України на державну службу виключно через конкурс.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є встановлення вичерпних підстав та процедур вступу на державну службу в Україні для осіб, які вперше реалізують право на державну службу та відповідають загальним і спеціальним вимогам для зайняття вакантної посади державної служби категорій «А», «Б» і «В», що встановлені статтями 19 і 20 Закону, а також для громадян, які призначаються на відповідні посади державної служби повторно. При цьому ключовим положенням коментованої статті є встановлення обов'язкового конкурсу на заміщення громадянами України вакантних посад державної служби, крім випадків, які визначаються Законом. Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби отримав чітку регламентацію в статтях 22–30 Закону.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до пункту 4 Рекомендації № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, при прийнятті на публічну службу слід керуватися принципами рівноправного доступу до публічних посад, відбору за досягненнями, чесного і відкритого конкурсу та відсутності дискримінації.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Конкурс – відповідна змагальна процедура оцінювання кандидатів, що покликана визначити відповідність кандидатів встановленим вимогам, а також встановити рейтинг тих кандидатів, які пройшли всю процедуру оцінювання.

Заслуговує на увагу наступне визначення: конкурс при прийнятті на роботу – це спосіб встановлення професійної компетенції осіб, що вира-

жається в особливому порядку добору претендентів, які найбільше підходять на відповідну посаду (роботу), що проводиться ... роботодавцем шляхом визначення рівня знань та вмінь осіб відповідно до встановлених правил з метою забезпечення об'єктивної оцінки професійної підготовки потенційних працівників та раціонального добору кадрів¹³³.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Конкурс на вакантну посаду державної служби та заміщення вакантної посади державної служби за його результатами передбачає формування корпусу державних службовців із дотриманням принципів рівності доступу до державної служби, транспарентності реалізації громадянами права на державну службу, а також відбору на державну службу на основі професійних компетентностей та особистісних якостей, зокрема, лідерства, стресостійкості. Це унеможливило чи зменшує корупційні ризики при формуванні професійного корпусу державної служби і є суттєвою ознакою демократизації публічної служби в цілому.

Запровадження конкурсу як обов'язкової підстави вступу на державну службу має на меті повний демонтаж моделі «патрон-клієнт», поширеної на державній службі в Україні в 1993-2014 роках.

Тому частина перша коментованої статті доктринально визначає, що вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Порядок конкурсного відбору та порядок призначення на посаду державної служби детально визначається відповідно в главах 2 і 3 розділу IV Закону, а також в нормативно-правових актах, виданих Урядом на його реалізацію. Це, зокрема, постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25 березня 2016 р. № 246, «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» від 25 березня 2016 р. № 243.

Власне, конкурсний відбір на вакантні посади державної служби був передбачений і в Законі України «Про державну службу» 1993 року, але завдяки альтернативним формам і методам вступу на державну службу (переведення на державну службу з органів місцевого самоврядування, з військової служби та зі служби в правоохоронних органах, із кадрового резерву та із патронатної служби, зайняття вакантної посади державної служби за результатами стажування тощо) проведення конкурсів на вакантні посади державної служби поступово було зведено до мінімуму. Тому частина друга статті 21 коментованого Закону встановлює чітку заборону щодо прийняття

¹³³ Зеленський В.М. Прийняття на роботу за конкурсом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». – К., 2016. – С. 6.

громадян України на посади державної служби без проведення конкурсного відбору.

5.2. У частині другій коментованої статті законодавець передбачив винятки з цього правила, які містяться у цьому ж Законі. Зокрема, частина п'ята статті 22 Закону передбачає, що у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу, переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу.

Частина друга статті 32 Закону передбачає, що у разі виникнення обставин, що призводять до порушення вимог про заборону призначення на державну службу громадянина, який буде прямо підпорядкований близькій особі, й ці обставини добровільно не усунуті в 15-денний строк, керівник державної служби може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу. У такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу.

Ще однією законною підставою для уникнення конкурсного відбору на вакантну посаду державної служби в Україні, згідно з частиною першою статті 41 Закону, є переведення з урахуванням професійної підготовки та професійної компетентності на: 1) іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби; 2) рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Також можливість зайняти посаду державної служби в порядку поворотного прийняття на державну службу, відповідно до частини третьої статті 87 Закону, має державний службовець, якого звільнено у зв'язку із скороченням чисельності або штату державних службовців, ліквідацією державного органу, реорганізацією державного органу у разі, коли відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції – іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі, – у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення за його заявою, якщо він був призначений на посаду в цьому органі за результатами конкурсу.

5.3. Частина третя коментованої статті визначає, що юридичний факт вступу громадянина України на державну службу та набуття ним правового статусу державного службовця передбачає публічне складення ним Присяги

державного службовця. Щодо громадянина України, який призначається на посаду державної служби повторно, – це факт його призначення на посаду.

Присяга державного службовця має певне номінаційно-сакральне значення як в Україні, так і за кордоном. Так, у багатьох державах ЄС присяга державного службовця передбачає відповідну клятву перед Богом та Батьківщиною. Наприклад, Кодекс поведінки публічних адміністративних співробітників Греції від 9 лютого 2007 р. визначає: «Присягаюся зберігати віру у свою Батьківщину, дотримуватися Конституції та законів і виконувати свої обов'язки чесно та сумлінно». Натомість особи, які заявляють про те, що не сповідують жодної релігії або не сповідують релігію, яка допускає можливість давати клятву, дають зобов'язання такого змісту: «Керуючись своєю честю та сумлінням, заявляю, що зберігатиму віру в Грецію, буду дотримуватися Конституції та законів і виконувати свої обов'язки чесно та сумлінно»¹³⁴.

Не менш урочистою є й Присяга державного службовця в Україні. Текст та порядок складення присяги затверджені частиною першою статті 36 Закону (див. коментар до цієї статті). Зазначимо лише, що відповідно до частини четвертої зазначеної статті, відмова кандидата, який пройшов конкурс на посаду державної служби, від складення Присяги має своїм наслідком відмову від зайняття відповідної посади державного службовця.

¹³⁴ Кодекс поведінки публічних адміністративних співробітників Греції від 09.02.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dsanet.gr/Epikairothta/Nomothesia/n3528_07.htm

Глава 2. Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби

Стаття 22. Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби

1. З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби (далі – конкурс) відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (далі – Порядок проведення конкурсу), що затверджується Кабінетом Міністрів України.

2. Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади.

Особливості проведення конкурсу державних службовців на посади в органах судової влади визначаються законом.

3. Порядок проведення конкурсу визначає:

- 1) умови проведення конкурсу;
- 2) вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу;
- 3) склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;
- 4) порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі;
- 5) порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби;
- 6) методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби.

4. На посади державної служби, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, може проводитися закритий конкурс.

Перелік посад, зазначених в абзаці першому цієї частини, та особливості проведення конкурсу на ці посади визначаються Кабінетом Міністрів України у Порядку проведення конкурсу.

5. У разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу.

6. Під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання коментованої статті є правовідносини, пов'язані із проведенням конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, а також із визначенням порядку проведення такого конкурсу. Також коментована стаття розвиває положення частини другої статті 21 Закону щодо переведення державного службовця на вакантну посаду без обов'язкового проведення конкурсу.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою коментованої статті є унормування порядку добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, на вакантні посади державної служби на конкурсній основі, включно з посадами державної служби, пов'язаними із питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки. Тобто, метою статті є детермінація категорії «конкурс на зайняття вакантної посади державної служби» та похідних від неї категорій «добір кандидатів», «вакантна посада», «порядок проведення конкурсу», «закритий конкурс», «необов'язковість проведення конкурсу» тощо.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до пункту 4 Рекомендації № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, при прийнятті на публічну службу слід керуватися принципами рівноправного доступу до публічних посад, відбору за досягненнями, чесного і відкритого конкурсу та відсутності дискримінації.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Термін «професійна компетентість» визначається у статті 2 Закону.

Категорія «конкурс на зайняття вакантної посади державної служби» містить у своїй основі слово «конкурс» (від лат. *concursum* – «зустріч, зіткнення»), визначення якого наводилося в коментарі до попередньої статті Закону. Водночас словник іншомовних слів тлумачить це слово як: 1) змагання з метою виявлення найкращого з учасників; 2) відбір претендентів на заміщення вакантних посад¹³⁵. Великий енциклопедичний юридичний словник визначає категорію «конкурс» як форму та спосіб, зокрема, заміщення вакантних посад наукових та педагогічних працівників, різних категорій державної служби¹³⁶. Чинне законодавство не пропонує унормованого визначення цієї категорії.

¹³⁵ Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – С. 289.

¹³⁶ Великий енциклопедичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 378.

Узагальнюючи наведені та інші тлумачення категорії «конкурс», а також нормативний зміст частин першої та другої коментованої статті, можна дійти висновку, що конкурс на вакантну посаду державної служби – це добір громадян України на вакантні посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» у формі оцінювання рівня їх професійної компетентності, особистих якостей і досягнень шляхом проведення відкритого конкурсу відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому КМУ.

Закритий конкурс – конкурс, що проводиться на посади державної служби, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки.

Категорія «вакантна посада державної служби», вживана в запропонованому вище визначенні, походить від слова «вакансія» (з лат. *vakans* – «вільний») і означає незаміщену посаду державної служби. Порядок оприлюднення інформації про таку посаду державної служби встановлюється статтею 23 Закону, а також Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженим постановою КМУ від 25 березня 2016 р. №246.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Конкурсний добір кандидатів на вакантні посади державної служби поширений у переважній більшості держав ЄС. Популярність цього методу формування корпусу державних службовців полягає в тому, що він створює рівні умови для всіх громадян, які реалізують своє право на державну службу, та упереджує будь-яку дискримінацію в цій сфері, а також дозволяє залучити для виконання функцій держави найкращих фахівців. Навіть так звані «закриті конкурси», які проводяться на вакантні посади державної служби, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки в РНБО, СБУ, Міністерстві оборони України та інших державних органах, дозволяють «селекціонувати» найбільш підготовлених для такої служби громадян.

Як зазначалося, частина перша коментованої статті передбачила затвердження КМУ Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби. Зазначений Порядок був підготовлений і затверджений ще до вступу в дію Закону – 25 березня 2016 року, що дозволило з самого початку сформувати нормативно-правові та організаційні основи для запровадження всеохоплюючого конкурсного відбору на всі вакантні посади державної служби.

5.2. Конкурсний відбір громадян України на вакантні посади державної служби здійснюється на основі системи певних принципів, зокрема: забезпечення рівного доступу, політичної неупередженості, законності, довіри суспільства, недискримінації, прозорості, доброчесності, надійності та відповідності методів тестування, узгодженості застосування методів тестування, ефективного і справедливого процесу відбору.

У свою чергу, дотримання принципу недискримінації під час проведення конкурсу не виключає обов'язку застосування в ході його проведення розумного пристосування для особи, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі на вакантну посаду державної служби та має інвалідність, а також можливості застосування позитивних дій відповідно до статей 1, 6, 7, 9 та 12 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Згадані позитивні дії є складовою державної політики щодо запобігання та протидії дискримінації і передбачають спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну, об'єктивно обгрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної та фактичної нерівності у можливостях для особи та/або групи осіб реалізувати на рівних підставах права і свободи, надані їм Конституцією та законами України¹³⁷. Таким чином, не вважається дискримінацією раціональне пристосування умов проведення конкурсу на вакантні посади державної служби для залучення до такого конкурсу осіб з інвалідністю.

5.3. Певні особливості, про що зазначено і в частині другій коментованої статті, має проведення конкурсу державних службовців на посади в органах судової влади. Закон «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. в статті 150 «Державна служба в системі правосуддя, оплата праці та соціальні гарантії» визначив, що при Вищій раді правосуддя діє Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, яка утворюється відповідно до закону. Ця Комісія, відповідно до статті 150 зазначеного Закону, статті 29 Закону «Про Вищу раду правосуддя» та Закону «Про державну службу», утворюється при Вищій раді правосуддя і, по суті, є відповідником Комісії з питань вищого корпусу державної служби, передбаченої Законом «Про державну службу». Її діяльність поширюється на корпус державної служби категорії «А» у системі правосуддя.

Особливості проведення конкурсів для призначення на посади державної служби у судах, органах та установах системи правосуддя визначаються Положенням, яке затверджується Вищою радою правосуддя за поданням ДСА після консультацій з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Зазначене Положення встановлює особливості призначення на посаду державного службовця у випадках, визначених Законом «Про судоустрій і статус суддів»¹³⁸. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя затверджене рішенням Вищої ради правосуддя від 18 травня 2017 р. № 1172/0/15-17¹³⁹.

¹³⁷ Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2013. – № 32. – Стор. 1720. – Ст. 412.

¹³⁸ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2016. – № 31. – Стор. 7. – Ст. 545.

¹³⁹ Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби у системі правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 18.05.2017 р. № 1172/0/15-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/add_text/215

5.4. Частина третя коментованої статті встановлює обов'язкові компоненти (елементи) Порядку проведення конкурсу: умови проведення конкурсу; вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу; склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії; порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі; порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби; методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби, які конкретизовано у статтях 22–30 та інших Закону.

5.5. Відповідні законодавчі положення також деталізовані в Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246. Зазначений Порядок містить наступні розділи: загальні питання; умови проведення конкурсу; вимоги щодо оприлюднення інформації про посаду та оголошення про проведення конкурсу; склад, порядок формування і роботи та повноваження конкурсної комісії; прийняття та розгляд документів для участі в конкурсі; проведення оцінювання кандидатів; складення рейтингового списку кандидатів; оприлюднення результатів конкурсу; особливості проведення конкурсу на зайняття посад фахівців з питань реформ; особливості проведення закритого конкурсу, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки. Не складно помітити, що пункти 1–6 частини третьої коментованої статті знайшли своє змістовне, хоча й не дзеркальне, втілення в підрозділах Порядку проведення конкурсу.

5.6. Частина четверта коментованої статті передбачає проведення щодо окремих категорій посад державної служби закритого конкурсу.

Номенклатура відповідних посад державної служби, пов'язаних із питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, передбачена у додатку 19 до Порядку проведення конкурсу. Це визначені посади державної служби у СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Міністерстві оборони, Апараті РНБО, Міністерстві внутрішніх справ, Держспецзв'язку та Національній поліції України.

Зазначений Порядок також містить самостійний розділ щодо проведення закритих конкурсів: «Особливості проведення закритого конкурсу, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки». Закриті конкурси проводяться з урахуванням наступних особливостей: 1) в оголошенні про проведення закритого конкурсу зазначаються лише узагальнені найменування посади (без зазначення структурного підрозділу) та посадові обов'язки (без деталізації), відомості щодо критеріїв та вимог до професійної компетентності кандидата; 2) конкурсна комісія формується з числа осіб, які мають допуск до державної таємниці; 3) строк подання документів для участі у закритому конкурсі та строк проведення такого конкурсу може бути скорочено за рішенням керівника державної служби відповідного державного органу. Строк подання таких документів не може становити менше семи календарних днів; 4) протоколи засідання

конкурсної комісії закритого конкурсу не оприлюднюються; 5) інформація про переможця не оприлюднюється.

Зазначені вище особливості проведення закритих конкурсів на посади державної служби, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, спрямовані насамперед на упередження розголошення відомостей, що складають державну таємницю. При цьому забезпечення режиму державної таємниці при формуванні корпусу державних службовців органів національної безпеки і оборони України вбачається надзвичайно важливим з огляду на проведення в Україні з 2014 року масштабної Антитерористичної операції (АТО).

5.7. Частина п'ята та шоста коментованої статті спрямовані на захист прав громадян України на державну службу, зокрема, в частині забезпечення реалізації принципу стабільності державної служби, закріпленому в статті 4 Закону. Так, державні службовці призначаються безстроково і можуть втрачати право на державну службу внаслідок обставин, які не пов'язані з якістю виконання обов'язків державного службовця, – реорганізація або ліквідація державного органу; передача або делегування повноважень і функцій державного органу до органу місцевого самоврядування. На сьогодні названі обставини є доволі поширеними в контексті реформи публічного управління та реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації.

Тому законодавець передбачив компенсаторні механізми, коли внаслідок втрати конкретної посади державної служби в ліквідованому чи реорганізованому державному органі державний службовець переводиться на таку саму чи нижчу посаду в державному органі, якому передані функції такого органу, без обов'язкового проведення конкурсу.

5.8. Подібний механізм передбачено й щодо переведення державного службовця з державного органу до органу місцевого самоврядування. При цьому частини п'ята та шоста коментованої статті містять два важливі застереження: 1) проведення конкурсу на нову посаду служби в органах місцевого самоврядування є не обов'язковим, але й не виключає можливості його проведення; 2) переведення на посаду до органів місцевого самоврядування без обов'язкового конкурсу здійснюється лише за умов: а) відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади; б) вступу на службу вперше за результатами конкурсу.

Стаття 23. Оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу

1. Інформація про вакантну посаду державної служби оприлюднюється на офіційних веб-сайтах державного органу, в якому проводиться конкурс, та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, відповідно до цього Закону і Порядку проведення конкурсу.

2. Рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» приймає суб'єкт призначення, на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівник державної служби відповідно до цього Закону.

Суб'єкт призначення або керівник державної служби забезпечує оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та його умови в електронній формі не пізніше наступного робочого дня з дня підписання відповідного наказу (розпорядження).

3. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює перевірку наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та його умови на відповідність вимогам законодавства з питань державної служби і в разі відсутності зауважень узагальнює подану інформацію та не пізніше наступного робочого дня з дня їх надходження розміщує її на своєму офіційному веб-сайті.

У разі невідповідності наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та його умови вимогам законодавства з питань державної служби центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, не пізніше наступного робочого дня з дня надходження наказу (розпорядження) повідомляє про це відповідному суб'єкту призначення або керівнику державної служби для приведення його у відповідність із законодавством.

4. В оприлюдненому оголошенні про проведення конкурсу зазначаються:

- 1) найменування і місцезнаходження державного органу;
- 2) назва посади;
- 3) посадові обов'язки;
- 4) умови оплати праці;
- 5) вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду;
- 6) інформація щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду;
- 7) вичерпний перелік документів, необхідних для участі в конкурсі, та строк їх подання;

8) дата і місце проведення конкурсу;

9) прізвище, номер телефону та адреса електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу.

5. Строк подання документів для участі в конкурсі не може становити менше 15 та більше 30 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу. Результати конкурсу оприлюднюються не пізніше 45 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення змісту інформації про вакантну посаду державної служби та про проведення конкурсу на відповідну посаду, суб'єкти оприлюднення відповідної інформації, а також форми і порядок оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу й граничні терміни оприлюднення інформації про результати проведення конкурсу.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є сприяння забезпеченню максимальної відкритості інформації про вакантні посади державної служби та доступу до такої інформації всім громадянам України, які відповідають попередньо визначеним у Законі загальним і спеціальним вимогам, рівного доступу до державної служби.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до пункту 5 додатку до Рекомендації № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, кандидати на посаду мають бути обізнані з процедурами відбору, особливими вимогами та положеннями, графіком проведення відбору тощо. Ці процедури є важливими для того, щоб уникнути прийняття свавільних рішень та гарантувати рівність всіх претендентів.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Вакантна посада державної служби – це наявна у штатному розписі державного органу вільна посада, на яку не призначено державного службовця.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментована стаття передбачає створення прозорих умов для організації та проведення конкурсу на вакантні посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» з урахуванням особливостей призначення переможців відповідних конкурсів на різні категорії посад державної служби, залучення до участі у конкурсі широкого кола громадян, які відповідають загальним і спеціальним вимогам щодо вакантних посад державної служби, і тим самим формування реального змагального процесу між учасниками конкурсу за відповідну посаду державної служби. До того ж, можна припустити, що нормативний зміст статті розвиває та продовжує принцип прозорості, закріплений у пункті 9 частини першої статті 4 Закону, забезпечуючи, поряд із відкритістю інформації про діяльність державної служби, транспарентність інформації про усі без винятку вакантні посади державної служби.

Очевидно, що законодавець також узгоджував мету коментованої статті з державною антикорупційною політикою, яка визначила одним із головних завдань створення доброчесної публічної служби, яка відповідатиме міжнародним стандартам вступу на державну службу¹⁴⁰. Адже, на відміну від Закону «Про державну службу» 1993 року, який у частині третій статті 15 встановлював, що «дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширюються через засоби масової інформації не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу», стаття 23 коментованого Закону передбачає новелу інноваційного змісту, коли інформація про вакантну посаду державної служби категорій «А», «Б» і «В» та про проведення на них конкурсу оприлюднюється на офіційних веб-сайтах державного органу, в якому проводиться конкурс, та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС).

Зазначене унеможливило проведення умовних конкурсів, коли інформація про вакантну посаду державної служби поширюється лише серед обмеженого кола громадян, які й стають основними претендентами на її зайняття. Подібна практика існувала в Україні до вступу в дію 1 травня 2016 року коментованого Закону й негативно оцінювалася громадськістю та міжнародними організаціями.

До того ж в інформаційному суспільстві в XXI ст., за умов широкого впровадження в Україні е-врядування, розміщення інформації про вакантні посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» миттєво поширюється серед потенційних конкурсантів, у тому числі й через соціальні (*Facebook*, *Twitter* та інші) і професійні соціальні групи (*LinkedIn*, *Rabota UA*, *Work UA* та інші) у глобальній мережі *Internet*. Наприклад, HR-агентство *Lobby X* відразу після оголошення на Урядовому порталі у рубриці «Портал вакансій» на порталі НАДС «Нова державна служба» першої хвили набору директорів генеральних директоратів до Мініфіну, Міністерства освіти та науки, МОЗ запропонувало послуги консультування претендентів щодо їх відповідності вакантним посадам керівників генеральних директоратів¹⁴¹.

Новели коментованої статті відтворюють положення міжнародних договорів і документів щодо забезпечення транспарентності реалізації права громадян на рівний доступ до державної служби. Так, у розвиток положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка вступила в дію з 1 вересня 2017 року, щодо транспарентності адміністративного простору та принципу прозорості, визначеного в статті 4 Закону, коментована стаття урегулює порядок оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення

¹⁴⁰ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2014. – № 46. – Стор. 3010. – Ст. 2047.

¹⁴¹ Стартувала перша хвиля набору нових керівників у три міністерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://censor.net.ua/news/457499/startovala_pervaya_volna_nabora_novyh_rukovoditeleyi_v_tri_ministerstva

конкурсу, що сприяє забезпеченню можливості всім громадянам України, які відповідають попередньо визначеним у Законі загальним і спеціальним вимогам (статті 19–21 та інші), рівного доступу до державної служби.

Частина перша коментованої статті встановлює, що інформація про вакантну посаду державної служби оприлюднюється на офіційному веб-сайті державного органу, в якому проводиться конкурс на заміщення вакантної посади державної служби, та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС). Таким чином, законодавець запровадив дублювання інформації про вакантну посаду державної служби як на офіційній веб-сторінці державного органу, де існує така посада, так і на офіційному сайті НАДС. Це дозволяє: а) комплексно, щонайменше із двох офіційних джерел у глобальній мережі *Internet*, поширювати інформацію про конкретну вакантну посаду державної служби в конкретному державному органі; б) забезпечити контроль за вакантними посадами державної служби в усіх державних органах України.

Водночас пункт 10 Порядку проведення конкурсу містить суттєві уточнення щодо порядку та джерел оприлюднення інформації про вакантні посади державної служби у залежності від категорії посади державної служби. Для вакантних посад державної служби категорії «А» така інформація оприлюднюється на а) Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС; б) офіційному веб-сайті НАДС і в) офіційному веб-сайті суб'єкта призначення на посаду державної служби категорії «А».

Для вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В» відповідна інформація також обов'язково оприлюднюється на а) Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС; б) офіційному веб-сайті НАДС і в) офіційному веб-сайті державного органу, в якому проводиться конкурс на вакантну посаду державної служби. При цьому з метою широкого поширення інформації про вакантну посаду державної служби така інформація додатково може розміщуватися на інших веб-сайтах або в ЗМІ. У багатьох випадках оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби в місцевих ЗМІ має добру результативність для залучення до конкурсу громадян, які відповідають критеріям участі в конкурсі. Наприклад, це вакантні посади категорій «Б» і «В» у місцевих державних адміністраціях чи в територіальних органах міністерств і інших центральних органів виконавчої влади.

5.2. Інформація про вакантну посаду державної служби оприлюднюється у вище згаданих джерелах після прийняття спеціально уповноваженим суб'єктом рішення про оголошення конкурсу на зайняття відповідної вакантної посади. У частині другій коментованої статті законодавець визначив суб'єктів прийняття рішення про оголошення конкурсу на вакантні посади державної служби з огляду на категорію цих посад. Як і рішення про оприлюднення інформації про конкурс, рішення про оголошення конкурсу на вакантні посади державної служби категорії «А» приймає суб'єкт призначення, а для категорій «Б» і «В» – керівник державної служби у конкретному державному органі (державний секретар, керівник центрального органу виконавчої влади, керівник апарату, керівник секретаріату тощо). Спільним для

суб'єктів прийняття рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби усіх трьох категорій є те, що ці суб'єкти також приймають і рішення про зайняття вакантної посади державної служби за результатами проведення конкурсу.

Рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби по суті започатковує сам конкурс, який завершується визначенням результатів конкурсу і прийняттям переможцем присяги державного службовця. У свою чергу, це рішення суб'єкта призначення чи керівника державної служби втілюється у відповідному акті – наказі або розпорядженні, що оприлюднюється на офіційному веб-сайті суб'єкта призначення чи державного органу, в якому відбувається конкурс, та передається, а саме – надсилається в електронній формі, не пізніше наступного робочого дня після їх підписання до НАДС. Разом із наказом (розпорядженням) до НАДС надсилаються умови конкурсу, визначені в *додатку 1* Порядку проведення конкурсу.

5.3. При цьому, якщо інформація про оголошення конкурсу, яку передано до НАДС або його територіальному органу має технічні недоліки та недоступна для зчитування, відповідний наказ (розпорядження) державного органу про оголошення конкурсу та умови його проведення повертаються відповідному органу без розгляду, шляхом надсилання повідомлення електронною поштою. Більш детально передача оголошення про проведення конкурсу на вакантні посади державної служби та його оприлюднення здійснюється у порядку, затвердженому НАДС.

5.4. Серед умов проведення конкурсу згаданий *додаток 1* Порядку проведення конкурсу визначає: 1) загальні умови (посадові обов'язки; умови оплати праці; інформацію про строковість чи безстроковість призначення на посаду; перелік документів, необхідних для участі в конкурсі та срок їх подання; місце, час та дату проведення конкурсу; прізвище, ім'я та по батькові, номер телефону та адресу електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу; 2) кваліфікаційні вимоги (освіта, досвід роботи, володіння державною мовою); 3) професійна компетентність; 4) професійні знання (знання законодавства – Конституція України, Закони «Про державну службу», «Про запобігання корупції»; знання спеціального законодавства, що пов'язане із завданнями та змістом роботи державного службовця відповідно до посадової інструкції (положення про структурний підрозділ)).

Наведені умови і вимоги не є вичерпними. Кількість вимог, які зазначаються в умовах проведення конкурсу, визначається суб'єктом призначення на вакантну посаду державної служби. Слід також звернути увагу, що загальні вимоги до вакантної посади зазначаються відповідно до нормативного змісту частини першої статті 19 та частини другої статті 20 коментованого Закону. У разі наявності спеціальних вимог, які перевищують встановлені Законом загальні вимоги, зазначаються лише спеціальні вимоги.

Охарактеризовані вимоги коментованої статті і управлінська практика її застосування в 2016-2017 роках відповідають міжнародним стандартам у

сфері формування корпусу публічної служби, зокрема принципу меритократичності державної служби, закріпленому в «Принципах публічного управління. Система для країн Східного Партнерства (Програма SIGMA). Принцип 3 цього документу встановлює: «Відбір на державну службу, зовнішній або внутрішній, незалежно від категорії/класу державних службовців, здійснюється на меритократичних засадах, принципах рівності можливостей та змагальності»¹⁴². Тому, крім формальних загальних вимог (громадянство, володіння державною мовою, освіта тощо), важливо залучити широке коло учасників конкурсу, наділених професійною компетентністю, знаннями, навичками і вміннями, критично важливими для конкретно взятого державного органу.

Усі положення та рубрики, що містяться в *додатку 1* Порядку проведення конкурсу, мають бути чітко визначені суб'єктом призначення, керівником державної служби і службою управління персоналом. У свою чергу, служба управління персоналом державного органу може розмістити наказ (розпорядження) про оголошення конкурсу та умови його проведення через особистий кабінет на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС не пізніше ніж протягом наступного робочого дня з дня підписання відповідного наказу (розпорядження). Розміщена через особистий кабінет на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС відповідна інформація оприлюднюється на такому порталі після її перевірки НАДС або його територіальними органами.

Як відомо, органи державної влади, їх посадові особи, згідно з частиною другою статті 19 Основного Закону, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно, накази (розпорядження) про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби та його умови є предметом контролю щодо їх відповідності коментованому Закону, іншим актам чинного законодавства. Частина третя коментованої статті визначає таким суб'єктом контролю центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС).

Частина третя коментованої статті уповноважує НАДС за результатами перевірки наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу на заміщення вакантної посади державної служби та умов його проведення до наступних дій. По-перше, за відсутності зауважень до такого наказу (розпорядження) оприлюднити на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС не пізніше наступного робочого дня з дня надходження відповідної інформації або її розміщення на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС. Про таке оприлюднення повідомляється державний орган, яким було надіслано або розміщено оголошення, після чого інформація про оголошення конкурсу може бути оприлюднена на офіційному веб-сайті відповідного державного органу, інших веб-сайтах та в ЗМІ.

¹⁴² Принципи публічного управління. Система для країн Східного Партнерства (Програма SIGMA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>

По-друге, за умови невідповідності наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та/або умов його проведення вимогам законодавства про державну службу, повернути відповідному суб'єкту призначення або керівнику державної служби наказ (розпорядження) про оголошення конкурсу та умови його проведення шляхом надсилання повідомлення електронною поштою з відповідним обґрунтуванням. При цьому, як свідчить нормативний зміст частини третьої коментованої статті, метою подібного «ветування» НАДС наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу на вакантну посаду державної служби є приведення його у відповідність із законодавством. Тобто, НАДС надає необхідну методологічну допомогу для видання юридично бездоганного наказу (розпорядження), що започатковує конкурс на державну службу.

Частина четверта коментованої статті встановлює, що в оприлюдненому оголошенні про проведення конкурсу зазначаються наступні позиції: 1) найменування і місцезнаходження державного органу; 2) назва посади; 3) посадові обов'язки; 4) умови оплати праці; 5) вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду; 6) інформація щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду; 7) вичерпний перелік документів, необхідних для участі в конкурсі, та строк їх подання; 8) дата і місце проведення конкурсу; 9) прізвище, номер телефону та адреса електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу. Не складно помітити, що наведені позиції, які відображають умови конкурсу, детально визначені в проаналізованому *додатку 1* Порядку проведення конкурсу.

5.5. Заключною частиною п'ятою коментованої статті встановлено строк подання документів для участі в конкурсі на заміщення вакантної посади державної служби, що не може становити менше 15 та більше 30 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу. При цьому результати конкурсу оприлюднюються не пізніше 45 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу.

Очевидно, що визначені Законом строки подання документів для участі в конкурсі на заміщення вакантної посади державної служби дозволяють, з одного боку, широко оприлюднити інформацію про відповідний конкурс, а з іншого – не затягувати комплектування вакантних посад державної служби.

До того ж наведені строки підпадають під зміст визначеної в чинному процесуальному законодавстві категорії «розумні строки» розгляду питання. Наведена категорія, у свою чергу, є похідною від змісту частини першої статті 6 «Право на справедливий суд» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, яка встановлює: «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом ...»¹⁴³.

¹⁴³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, ратифікована Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР разом з першим протоколом та протоколами № 2, 4 та 11 // Відомості ВРУ. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

Стаття 24. Скорочення вакантних посад, на які не оголошено конкурс

1. Вакантні посади державної служби, на які протягом одного року не оголошено конкурс, підлягають скороченню.

1. Предмет регулювання

Стаття визначає обставину, за якої вакантні посади державної служби підлягають скороченню.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є запровадження інституту скорочення вакантних посад, на які упродовж одного року не оголошувався конкурс, як механізму оптимізації чисельності корпусу державних службовців в Україні.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарты) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Певною мірою стаття пов'язана з принципом ефективності державної служби, відповідно до якого передбачається раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики (пункт 6 статті 4 Закону).

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Вакантна посада державної служби – це наявна у штатному розписі державного органу вільна посада, на яку не призначено державного службовця.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Новела Закону щодо запровадження інституту скорочення вакантних посад спрямована насамперед на запобігання так званим «мертвим душам» в державних органах та узгоджується з реалізацією принципу ефективності державної служби, встановленого пунктом 6 частини першої статті 4 Закону. Зміст цього принципу полягає в раціональному і результативному використанні ресурсів для досягнення цілей державної політики. Людські ресурси є визначальними для державної служби будь-якої держави світу, включаючи і Україну.

Не є таємницею, що однією з причин кризи інституту державної служби у незалежній Україні стала надмірна кількість державних службовців. Лише у 2012 році їх кількість сягнула 272 тис. осіб. Передумовою цієї негативної тенденції розвитку інституту державної служби стало прагнення керівників

державних органів максимально збільшити штат державних службовців і за жодних обставин не допускати його скорочення, нерідко – без огляду на результати збільшення штатів відносно посилення ефективності діяльності державного органу. Однією з причин цього стала можливість економити фонд заробітної плати державного органу. Це дозволяло збільшувати преміювання керівництва та працівників державного органу незалежно від реальних результатів роботи цього органу.

Оскільки однією з цілей реформи публічної служби в Україні є оптимізація чисельності корпусу державних службовців, то законодавець заклав у Закон два взаємодоповнюючі механізми: скорочення вакантних посад, на які упродовж року не оголошено конкурс, та встановлення граничних розмірів преміювання державних службовців, включаючи керівників державної служби. Коментована стаття стосується першого механізму оптимізації чисельності корпусу державних службовців в Україні. Тобто, предметом коментованої статті став механізм скорочення неактуальних посад державної служби в органах державної влади.

5.2. У коментованій статті законодавець використовує такі терміни, як «вакантна посада державної служби» та «скорочення вакантної посади державної служби». Вони поширені в законодавстві України про працю, зокрема в КЗпПУ, але в законодавстві про державну службу мають власні сенси та інтерпретації.

Як зазначалося в коментарі до статті 22 Закону, категорія «вакантна посада» є похідною від слова «вакансія» (з лат. *vakans* – «вільний») і означає незаміщену посаду. Для державної служби вакантна посада – це наявна у штатному розписі державного органу посада державної служби, не заміщена в передбаченому Законом порядку.

Скорочення вакантних посад державної служби відрізняється від інституту скорочення в трудовому праві. Так, стаття 42 КЗпПУ встановлює, що при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці. Тобто, КЗпПУ запроваджує скорочення штату працівників, які уже працюють.

Натомість коментована стаття Закону навпаки передбачає скорочення посад державної служби, які є вакантними і на них тривалий період із різних причин не оголошується конкурс. Таке скорочення посад державної служби проводиться шляхом внесення змін до штатного розпису державного органу на підставі наказу керівника державної служби відповідного державного органу. У цьому наказі зазначається про скорочення посад і виключення їх із штатного розпису державного органу. Підставою для внесення змін до штатного розпису необхідно зазначити відсутність упродовж одного року оголошення про конкурс на вакантну посаду державної служби.

Внесення відповідних змін до штатного розпису міністерства та його територіальних органів (за наявності), одночасно із затвердженням кошторису, згідно з пунктом 7 частини четвертої статті 10 та частиною шостою

статті 13 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», покладено на державного секретаря міністерства за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики¹⁴⁴.

Затвердження штатного розпису в інших центральних органах виконавчої влади та внесення до нього змін, відповідно до пункту 31 частини четвертої статті 19 зазначеного Закону, віднесено до дискретних повноважень керівника центрального органу виконавчої влади, який одночасно є керівником державної служби у цьому державному органі. Наприклад, Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500, у частині третій пункту 14 визначає, що «штатний розпис, кошторис апарату НАДС затверджуються Головою НАДС за погодженням із Мінфіном».

В інших державних органах питання затвердження штатного розпису та внесення до нього змін, включаючи й скорочення вакантних посад, щодо яких упродовж одного року не оголошувався конкурс, як правило, віднесені до повноважень керівників державної служби у цих органах. Разом з тим, в окремих державних органах існують інші механізми затвердження та зміни штатного розпису. Наприклад, в ЦВК, відповідно до частини четвертої статті 33 і частини третьої статті 34 Закону «Про Центральну виборчу комісію», чисельність та штатний розпис Служби розпорядника Державного реєстру виборців і патронатної служби ЦВК (усі працівники є державними службовцями) затверджуються постановою ЦВК в межах кошторису¹⁴⁵.

Разом з тим, механізм оптимізації чисельності корпусу державних службовців в Україні шляхом скорочення вакантних посад державної служби, конкурс на які не оголошується більше року, буде ефективним за умови забезпечення контролю за його дієвістю та налагодженням моніторингу відповідних посад як на рівні кожного державного органу, так і на рівні НАДС загалом.

¹⁴⁴ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166- VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2011. – № 38. – Стор. 1696. – Ст. 385.

¹⁴⁵ Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 36. – Стор. 1416. – Ст. 448.

Стаття 25. Документи для участі у конкурсі

1. Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, подає в установленому порядку до конкурсної комісії такі документи:

1) копію паспорта громадянина України;

2) письмову заяву про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме у довільній формі;

3) письмову заяву, в якій повідомляє, що до неї не застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади», та надає згоду на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно неї відповідно до зазначеного Закону;

4) копію (копії) документа (документів) про освіту;

5) посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою;

Пункт 5 частини першої статті 25 набирає чинності з 01.05.2017 – див. пункт 1 розділу XI

6) заповнену особову картку встановленого зразка;

7) у разі проведення закритого конкурсу – інші документи для підтвердження відповідності умовам конкурсу;

8) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

2. Забороняється вимагати від особи, яка претендує на зайняття вакантної посади державної служби, документи, не визначені частиною першою цієї статті.

3. Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, може додати до заяви про участь у конкурсі інші документи, крім тих, що зазначені у частині першій цієї статті, у тому числі документи про підтвердження досвіду роботи.

4. Державні службовці державного органу, в якому проводиться конкурс, які бажають взяти участь у конкурсі, подають лише заяву про участь у конкурсі.

5. Документи переможця конкурсу, зазначені у частині першій цієї статті, у разі призначення його на посаду державної служби додаються до його особової справи.

Перед призначенням на посаду державної служби переможець конкурсу подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

1. Предмет регулювання

Стаття визначає вичерпний перелік документів і їх форму, що подаються особами, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, до конкурсної комісії.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є дискретне визначення системи документів, які подаються претендентами на вакантні посади державної служби (як державними службовцями, так і громадянами, які не мали досвіду державної служби) та які підтверджують відповідність претендентів загальним і спеціальним вимогам

до державних службовців, визначеним у статтях 19–20 Закону. До того ж, коментована стаття через встановлення заборони вимагати від особи, яка претендує на зайняття вакантної посади державної служби, документи, не визначені цією статтею, унеможливорює будь-які вияви дискримінації чи корупції при поданні документів до конкурсної комісії.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Нормативний зміст коментованої статті відповідає наріжним засадам діяльності органів державної влади, встановленим у частині другій статті 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Відповідно, законодавець вичерпно унормовує в коментованій статті номенклатуру та форму документів, необхідних для участі у конкурсі на заміщення вакантної посади державної служби.

Також можна стверджувати, що коментована стаття 25, як і низка інших коментованих статей розділу IV «Вступ на державну службу» Закону, розвиває нормативний зміст частини другої статті 38 Конституції про право громадян на рівний доступ до державної служби і відповідний принцип, закріплений у пункті 7 частини першої статті 4 Закону. Йдеться про принцип забезпечення рівного доступу до державної служби, який передбачає «заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу ...».

Коментована стаття також розвиває й деталізує положення міжнародних договорів і документів у сфері рівного доступу громадян до державної служби. Зокрема, положення статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року про те, що «кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, і без необґрунтованих обмежень, право і можливість ... мати доступ в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби». Разом з тим, кожна держава, включаючи Україну, має право визначити перелік документів і форм їх подання, необхідних для підтвердження загальних і спеціальних вимог до претендентів на державну службу, в тому числі таких, які засвідчують добропорядність громадян-кандидатів на державну службу, за умови, що перелік відповідних документів вичерпно встановлюється в законодавстві і є однаковим для всіх громадян.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Термін «документи для участі в конкурсі» є похідним від узагальнюючої категорії «документ» або «офіційний документ». Під останнім прийнято розуміти «документ, складений, виданий, засвідчений з дотриманням визначених законодавством норм уповноваженою особою, якій законодавством надано

право у зв'язку з її професійною чи службовою діяльністю складати, видавати, засвідчувати певні види документів, що підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти і який містить передбачені законодавством реквізити та відомості»¹⁴⁶.

Термін «декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік» вживається у значенні, унормованому в статтях 45–46 Закону «Про запобігання корупції».

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Як зазначалося, коментована стаття містить вичерпний перелік документів, що подаються особою, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, а також форми і особливості їх подання до конкурсної комісії. Частина перша коментованої статті визначає наступний перелік документів для кандидатів до участі в конкурсі на вакантну посаду державної служби: 1) копію паспорта громадянина України; 2) письмову заяву про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме у довільній формі; 3) письмову заяву, в якій повідомляє, що до неї не застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 Закону «Про очищення влади», та надає згоду на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно неї відповідно до зазначеного Закону; 4) копію (копії) документа (документів) про освіту; 5) посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою; 6) заповнену особову картку встановленого зразка; 7) у разі проведення закритого конкурсу – інші документи для підтвердження відповідності умовам конкурсу; 8) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Не складно помітити, що наведена система документів, що подаються особою, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, нині не містить вимоги щодо подання таких традиційних для прийому на державну службу документів, як трудова книжка (копія) та Форма 133/0 – медична довідка про стан здоров'я претендентів на посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Щодо трудової книжки, то до сьогодні цей документ, передбачений КЗпПУ, незважаючи на ініціативи Уряду України 2015-2016 років скасувати трудову книжку чи/та замінити її електронною трудовою книжкою, зали-

¹⁴⁶ Документні ресурси: навч. посіб. [для студ., магістрів, асп. спеціальностей докум.-комунікац. циклу] / С.О. Лісіна; Мін-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Львів. Політехніка». – Л.: Вид-во Львів. політехніки, 2013. – С. 3.

шається обов'язковим при вступі на роботу для всіх працівників, окрім тих, які розпочинають трудову діяльність. За відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній стаж державної служби обчислюється на підставі інших документів, виданих за місцем роботи, служби, а також архівними установами. Але конкурсна комісія, відповідно до частини другої коментованої статті, не має права вимагати як трудову книжку, так і документи, які підтверджують трудовий стаж і, зокрема, стаж державної служби кандидата. В зв'язку з цим законопроект 6227 передбачено внесення змін до частини першої коментованої статті через доповнення переліку документів додатковим пунктом наступного змісту: «копія трудової книжки (у разі наявності)»¹⁴⁷.

Натомість, Форма 133/0, яка являла собою медичну довідку про стан здоров'я претендентів на посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, та була передбачена наказом МОЗ від 30 липня 2012 р. № 578, була скасована 14 квітня 2017 р. на підставі наказу МОЗ від 10 лютого 2017 р. № 116¹⁴⁸. Поновлення чи заміна медичної довідки для осіб, які претендують на посади державної служби, іншою формою наразі не передбачена.

Документи для кандидатів до участі в конкурсі на вакантну посаду державної служби, встановлені пунктами 1–6 частини першої коментованої статті Закону, деталізується в пункті 19 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246, а вимоги щодо форми відповідних документів – у інших нормативно-правових актах, які наводяться нижче.

Слід звернути увагу на те, що законодавець у пунктах 1 і 4 частини першої коментованої статті встановлює, що претендент на державну службу подає копію (копії) відповідних документів. Слово «копія» має іноземне походження, походить із латинської мови («*copia*» – «запас», «велика кількість») ¹⁴⁹ та означає точне відтворення в різних формах (фотокопія, ксерокопія, цифрова копія, репродукція, повторне виконання твору тощо) певного об'єкту, в тому числі й документу.

Міністерство юстиції України роз'яснює на своєму офіційному веб-сайті порядок засвідчення вірності копій документів¹⁵⁰. І хоча це роз'яснення стосується насамперед нотаріального засвідчення копій документів, умови засвід-

¹⁴⁷ Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо уточнення окремих положень) (реєстр. № 6227 від 23.03.2017 р.): проект Закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61407.

¹⁴⁸ Про втрату чинності наказу Міністерства охорони здоров'я України від 30 липня 2012 року № 578 : наказ МОЗ від 10.02.2017 р. № 116 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 30. – Стор. 632. – Ст. 923.

¹⁴⁹ Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – С. 297.

¹⁵⁰ Кравченко О.П. Порядок засвідчення вірності копій документів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/m/str_15101

чення вірності копій документів вбачаються актуальними і для документів, які подаються претендентами на зайняття вакантних посад державної служби.

Узагальнюючи їх, можна виокремити наступні умови: 1) відповідність документа, з якого засвідчується вірність копії, вимогам закону. Це означає, що документ не повинен суперечити закону як за змістом, так і за формою; 2) засвідченню підлягають копії тільки тих документів, що виходять від підприємств, організацій, установ і стосуються особистих прав і законних інтересів громадян. Зокрема, стосовно таких документів як паспорт громадянина України і диплом про освіту встановлено бланки єдиного зразка і реквізити документів. Такі документи не будуть відповідати вимогам закону, якщо приміром, вони видані неправомочною установою, немає підпису службової особи чи печатки, не вказано число, місяць, рік видачі документа, відсутній реєстраційний номер, документ виготовлено на неналежному бланку і т.д. Наприклад, паспорти і дипломи про освіту, видані самопроголошеними ЛНР і ДНР у окремих районах Луганської та Донецької областей (ОРДЛО), не відповідають вимогам закону та не є легітимними; 3) копії з оригіналів документів здійснюються в тій формі, в якій це передбачено чинним законодавством. Оскільки коментована стаття не вимагає нотаріального чи будь-якого іншого засвідчення копій паспорту та диплома (дипломів) про освіту, а також забороняє конкурсній комісії вимагати інші документи, не передбачені частиною першою цієї статті, то громадяни, які беруть участь у конкурсі, надають конкурсній комісії чіткі ксерокопії, які при прийнятті документів можна звірити з оригіналами відповідних документів.

5.2. Первинним документом, який подається претендентом на участь у конкурсі на зайняття посади державної служби, є копія паспорта громадянина України. Така вимога є об'єктивною, оскільки право на рівний доступ до державної служби в Україні, згідно з частиною другою статті 38 Основного Закону, належить виключно громадянам України. Відповідно до частини першої статті 5 Закону України «Про громадянство», паспорт громадянина України є документом, що офіційно підтверджує громадянство України конкретної особи. Також, згідно з пунктом 1 Положення про паспорт громадянина України, затвердженого постановою ВРУ від 26 червня 1992 р. № 2503-ХІІ, паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України¹⁵¹.

Бланки паспортів громадянина України виготовляються у вигляді паспортної книжечки або паспортної картки. При цьому з 2015 року паспорт громадянина України почав випускатися у формі бланку з безконтактним електронним носієм (*ID – картка*) і видаватися всім громадянам України, яким паспорт громадянина України оформляється вперше.

З 1 листопада 2016 року, відповідно до пункту 3 постанови КМУ «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» від

¹⁵¹ Положення про паспорт громадянина України: постанова ВРУ від 26.06.1992 р. № 2503-ХІІ (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1992. – № 37. – Ст. 545.

25 березня 2015 р. № 302, в Україні припинено видачу паспортів, що не містять безконтактного електронного носія (паспортних книжечок)¹⁵². Таким чином, на сьогодні паспорт громадянина України у формі картки мають: 1) громадяни України, які отримали паспорт громадянина України уперше (за декілька років вони зможуть реалізувати своє конституційне право на рівний доступ до державної служби); 2) громадяни України, які відповідно до Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ від 13 квітня 2012 р. № 320, обміняли паспорт по досягненню 24 і 45 років (такий обмін здійснюється за власним бажанням особи) чи внаслідок втрати або крадіжки паспорта¹⁵³. Інші громадяни України продовжують користуватися паспортними книжечками встановленого зразка до їх поетапної обміну на картки. Відповідно, кандидати на участь у конкурсі на заміщення вакантної посади державного службовця надають копію паспорта громадянина України, а саме ксерокопію з чітким зображенням зі сторінками паспортної книжечки, які дозволяють ідентифікувати громадянина та встановити його прізвище, ім'я, по-батькові, дату народження, серію та номер паспорта, державний орган, який видав паспорт громадянина і дачу видачі цього документа або внесення до нього змін, або ж копію паспорта громадянина України у формі бланку з безконтактним електронним носієм.

У силу поширеного нині в Україні явища множинного громадянства, коли громадяни України, всупереч вимозі Конституції та Закону «Про громадянство» про єдине громадянство в Україні, набувають громадянство іншої держави (держав), КМУ виступив із законодавчою ініціативою щодо доповнення частини першої коментованої статті, яка визначає вичерпний перелік документів, які подаються до конкурсної комісії, новим пунктом такого змісту: «письмову заяву, в якій повідомляє про відсутність у неї громадянства іноземної держави»¹⁵⁴. Тим самим передбачено унормування позитивного зобов'язання кандидата на державну службу мати єдине громадянство – громадянство України. В протилежному випадку перед особою завжди стоятиме дилема – функції якої держави вона має виконувати у першу чергу.

5.3. Наступним документом претендента на участь у конкурсі на заміщення посади є письмова заява про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме у довільній формі. У разі подання документів для участі у

¹⁵² Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України: постанова КМУ від 25.03.2015 р. № 302 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 40. – Стор. 60. – Ст. 1188.

¹⁵³ Порядок оформлення і видачі паспорта громадянина України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13.04.2012 р. № 320 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 54. – Стор. 50. – Ст. 2178.

¹⁵⁴ Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо уточнення окремих положень) (реєстр. № 6227 від 23.03.2017 р.): проект Закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61407

конкурсі особисто або поштою, заява про участь у конкурсі пишеться претендентом власноручно.

Форма заяви на участь у конкурсі на вакантну посаду державної служби наведена в постанові КМУ «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 18 серпня 2017 р. № 648. Передбачається, що кандидат пише заяву про допуск до участі в конкурсі на зайняття конкретної вакантної посади у державному органі на ім'я відповідної конкурсної комісії, із зазначенням власного прізвища, ім'я, по батькові, поштової адреси, номеру контактного телефону та актуальної адреси електронної пошти. У заяві також вказується у довільній формі мета кандидата щодо зайняття вакантної посади державної служби, засвідчується достовірність документів, поданих до конкурсної комісії, та обирається спосіб повідомлення кандидатові інформації про проведення конкурсу.

Обов'язковим додатком до заяви претендента на зайняття вакантної посади державної служби є резюме у довільній формі. Резюме (від фр. *résumé* та з лат. *curriculum vitae* (CV) – «життєвий шлях») є документом, в якому стисло та інформативно подаються відомості про кандидата на зайняття вакантної посади державної служби, висвітлюються дані про освіту, включаючи професійні тренінги, курси, навчальні поїздки, зокрема за кордон, стажування, трудову діяльність та професійні успіхи і здобутки, знання та рівень володіння іноземними мовами, особистісний ріст, відомості про громадську діяльність тощо.

Навчальні видання та тренінги у сфері роботи з персоналом пропонують різні структури професійного резюме. Універсальними є наступні складові резюме кандидата: а) назва документа; б) прізвище, ім'я та по батькові особи, яка складає резюме; в) контакти для зворотного зв'язку; г) мета складання резюме (узгоджується з метою, викладеною у заяві кандидата); ґ) досвід роботи, у тому числі на керівних посадах; д) освіта, компетентності, навички і вміння; е) знання мов; є) дата складання резюме, підпис (за потреби). Структура резюме може розширюватися, звужуватися та змінюватися. Але у будь-якому випадку резюме кандидата має бути: лаконічним, конкретним, достовірним, грамотно складеним, привабливим і легким для сприйняття, не переобтяженим спеціальними та іншомовними термінами.

5.4. Наступним документом, який подається претендентом на вакантну посаду державної служби до конкурсної комісії, є письмова заява, в якій кандидат повідомляє, що до нього не застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 Закону «Про очищення влади», надає згоду на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно нього відповідно до законодавства про люстрацію. Відповідна заява, у випадку подання документів для участі у конкурсі особисто або поштою, пишеться претендентом власноручно.

Як відомо, згадані положення Закону «Про очищення влади» містять заборону займати певні посади державної служби особам, «які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем,

підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини», упродовж 5–10 років з дня набрання чинності Законом про очищення влади (люстрацію)¹⁵⁵. У коментарі до статті 19 Закону «Про державну службу» було детально розглянуто інститут люстрації в Україні та за кордоном. Підкреслимо лише те, що європейські стандарти в галузі люстрації походять із трьох джерел: а) Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та судової практики Європейського суду з прав людини; б) судової практики національних конституційних судів; в) резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи: Резолюції 1096(1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем та Резолюції 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів¹⁵⁶.

Так, Європейський суд з прав людини у своєму рішенні від 26 вересня 1995 року в справі «Фогт проти Німеччини» (справа про звільнення шкільного вчителя з громадської служби через його політичну діяльність у Комуністичній партії Німеччини) дійшов висновку, що люстрація не становить порушення прав людини по суті, тому що «демократична держава вправі вимагати від державних службовців лояльності до конституційних принципів, на яких вона заснована». Це рішення стало однією з ключових засад так званої «озброєної демократії» («*Streitbare/Wehrhafte Demokratie*»), уперше закріпленої на конституційному рівні ще в Основному Законі ФРН 1949 року¹⁵⁷.

Разом з тим, слід погодитись із вище згаданим документом Венеціанської комісії CDL(2012)078, що застосовуючи процедуру люстрації, в кожному окремому випадку необхідно довести вину; гарантувати право на захист, презумпцію невинуватості та право оскаржувати рішення суду; дотримуватися різних функцій та цілей люстрації, а саме захисту нових демократій та кримінального права, тобто покарання тих осіб, які вважаються винними. До того ж люстрація має чіткі обмеження в часі як щодо термінів виконання, так і щодо терміну перевірки. Тому вимога частини першої коментованої статті Закону «Про державну службу» про подання кандидатом на заміщення посади державної служби письмової заяви про незастосування до

¹⁵⁵ Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком: постанова КМУ від 25.03.2015 р. № 171 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 28. – Стор. 115. – Ст. 812.

¹⁵⁶ Проект консультативного висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо Закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» (Закону «Про люстрацію») колишньої Югославської Республіки Македонія CDL(2012)078.

¹⁵⁷ Давид р. Люстрація в Україні та європейські стандарти: формування демократії, спроможної себе захистити // Проект «Справедливе правосуддя» USAID. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_Report_Roman_David_Lust_and_Democ_2015_UKR.pdf

нього люстраційної заборони та про згоду на проходження перевірки і оприлюднення відомостей відповідно до законодавства про люстрацію, з одного боку, відповідає міжнародним стандартам і практиці Європейського суду з прав людини, а з іншого боку – є мірою вимушеною та тимчасовою, яка застосовується до очищення публічної влади в Україні.

5.5. Кандидат на участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби зобов'язаний надати до конкурсної комісії копію (копії) документа (документів) про освіту. Зміст категорії «документ про освіту» розкривається в новому Законі «Про освіту», стаття 40 якого встановлює, що після успішного завершення навчання за освітньою програмою здобувачі освіти, крім вихованців дошкільних закладів освіти, отримують відповідний документ про освіту. При цьому, порядок виготовлення, видачі та обліку документів про освіту, вимоги до їх форми та/або змісту визначаються законодавством¹⁵⁸.

Якщо зразки документів про загальну середню освіту затверджує центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, то документ державного зразка про вищу освіту (науковий ступінь), відповідно до статті 7 Закону «Про вищу освіту», видається закладом вищої освіти тільки за акредитованою освітньою програмою¹⁵⁹. У залежності від ступенів, видаються такі види документів про вищу освіту (наукові ступені): а) диплом молодшого бакалавра; б) диплом бакалавра; в) диплом магістра; г) диплом доктора філософії/доктора мистецтва; ґ) диплом доктора наук.

При цьому згідно з частинами третьою та четвертою зазначеної статті, у дипломі молодшого бакалавра, бакалавра, магістра зазначаються назва закладу вищої освіти (наукової установи), що видав цей документ (у разі здобуття вищої освіти у відокремленому підрозділі закладу вищої освіти (наукової установи) – також назва такого підрозділу), а також кваліфікація, що складається з інформації про здобутий особою ступінь вищої освіти, спеціальність та спеціалізацію, та в певних випадках – професійну кваліфікацію. Натомість у дипломі доктора філософії/доктора мистецтва, доктора наук зазначаються назва закладу вищої освіти (наукової установи), в якому (якій) здійснювалася підготовка, назва закладу вищої освіти (наукової установи), у спеціалізованій вченій раді (спеціалізованій раді з присудження ступеня доктора мистецтва) якого (якої) захищено наукові/мистецькі досягнення, а також назва кваліфікації.

Чинне законодавство також чітко унормовує питання про те, чи потрібно/не потрібно надавати разом із копіями диплому (дипломів) про вищу освіту додатки до них. Частина п'ята зазначеної статті встановлює, що додаток до диплома європейського зразка, що містить структуровану інформацію про завершене навчання є невід'ємною частиною диплома бакалавра, магістра, доктора філософії/доктора мистецтва. У додатку до диплома

¹⁵⁸ Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості ВРУ. – 2017. – № 38-39. – Стор. 5. – Ст. 380.

¹⁵⁹ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості ВРУ. – 2014. – № 37-38. – Стор. 2716. – Ст. 2004.

міститься інформація про результати навчання особи, що складається з інформації про назви дисциплін, отримані оцінки і здобуту кількість кредитів ЄКТС, а також відомості про національну систему вищої освіти України. Таким чином, копія диплому (дипломів) про вищу освіту, які подаються до конкурсної комісії, повинна також містити розбірливу ксерокопію (ксерокопії) «додатку до диплома європейського зразка».

5.6. Серед документів, які подаються до конкурсної комісії, претендент на участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби має подавати оригінал посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою. Отримання відповідного документа передбачено Порядком атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою, затвердженим постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 301. Так, додаток 3 до зазначеної постанови встановлює зразок посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою, який, відповідно до пункту 60 Порядку атестації, діє безстроково¹⁶⁰. У разі подання документів для участі у конкурсі через Єдиний портал вакансій державної служби НАДС, подається копія такого посвідчення, а його оригінал обов'язково пред'являється до проходження тестування¹⁶¹.

Слід прийняти до уваги, що на сьогодні ступінь захисту посвідчень атестації щодо вільного володіння державною мовою відсутній. Загальнодержавного реєстру таких посвідчень також не існує.

5.7. Громадянин, який бере участь у конкурсі, також подає до конкурсної комісії заповнену особову картку встановленого зразка. Форма Особової картки державного службовця та Інструкція щодо її заповнення затверджені наказом Нацдержслужби від 5 липня 2016 р. № 156. Особова картка заповнюється українською мовою в називному відмінку без скорочень та виправлень. Розділ II «Вимоги щодо заповнення Особової картки» Інструкції містить детальні вимоги і рекомендації щодо заповнення всіх позицій Особової картки як претендентом на посаду, так і представником служби управління персоналом державного органу, на вакантну посаду державної служби в якому проводиться конкурс¹⁶².

5.8. Потрібно звернути увагу, що пункт 7 частини першої коментованої статті передбачає для учасників закритого конкурсу на заміщення посад державної служби у СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Міністерстві оборони, Апараті РНБО, Міністерстві внутрішніх справ, Держспецзв'язку та Націо-

¹⁶⁰ Порядок атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою: постанова КМУ від 26.04.2017 р. № 301 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249955971>

¹⁶¹ Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 246 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – Стор. 179. – Ст. 1116.

¹⁶² Про затвердження форми Особової картки державного службовця та Інструкції щодо її заповнення: наказ Нацдержслужби від 05.07.2016 р. № 156 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 71. – Стор. 248. – Ст. 2412.

нальній поліції України¹⁶³ надання й інших, крім визначених у пунктах 1–6 частини першої коментованої статті, документів, які підтверджують їх відповідність умовам конкурсу, зокрема відповідність спеціальним вимогам до кандидатів.

5.9. Пункт 8 частини першої коментованої статті також передбачає обов'язкове подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. Це є один з різновидів декларації суб'єкта декларування, який є особою, що претендує на зайняття посад, зазначених у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону «Про запобігання корупції», що подається до призначення особи на посаду державної служби. Така декларація охоплює звітний рік (період з 1 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому особа подала заяву на участь у конкурсі, якщо інше не передбачено законодавством, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року. Відповідна декларація містить інформацію, передбачену статтею 46 Закону «Про запобігання корупції».

Особливості процедури відбору кандидатів для зайняття вакантних посад державної служби передбачають подання двох декларацій в процесі такого відбору. Перша декларація подається особою, яка бажає взяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, разом з іншими документами, передбаченими частиною першою статті 25 Закону «Про державну службу». Друга декларація подається зазначеною особою, якщо вона перемогла в конкурсі, перед її призначенням на посаду державної служби. У обох випадках декларація подається громадянином за минулий рік, але період, який охоплюється відповідними деклараціями, залежить від часу їх заповнення.

5.10. Порядком проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби також визначено, що особа, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі, може подавати додаткові документи стосовно досвіду роботи, професійної компетентності і репутації (характеристики, рекомендації, наукові публікації та інші). Тобто, з метою підтвердження інформації, викладеної в мотиваційній частині заяви кандидата на вакантну посаду та його резюме, громадянин, який претендує на участь у конкурсі на вакантну посаду державної служби, може надати документи, які додатково підтверджують його професійну компетентність (дипломи, сертифікати, посвідчення з тренінгів, курсів, стажувань, навчальних поїздок, комунікативних заходів), активну громадську позицію (документи про участь у роботі громадських рад при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, у міжнародних програмах, спрямованих на проведення реформ в Україні, у волонтерських рухах і громадських організаціях), науково-аналітичні здібності (список наукових публікацій, патенти тощо), особистісний ріст (сертифі-

¹⁶³ Перелік відповідних посад державної служби визначено в додатку 10 до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому постановою КМУ від 25.03.2016 р. № 246.

кати курсів і тренінгів), документи, які підтверджують патріотизм і заслуги перед Україною (державні нагороди, почесні звання, посвідчення учасника бойових дій і ін.).

Разом із тим, претендент на участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби не зобов'язаний подавати додаткові документи щодо підтвердження особистісної та професійної репутації. У разі ж подання додаткових документів претендент на участь у конкурсі має дотримуватися закону економії (*lex parsimoniae*) та подавати лише ті документи, які пов'язані з майбутньою роботою і створюють суттєві переваги у конкурсі перед іншими претендентами.

5.11. Особа з інвалідністю, яка бажає взяти участь у конкурсі та потребує у зв'язку з цим розумного пристосування, подає заяву за формою, яка наводиться в *додатку 3* Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, про забезпечення в установленому порядку розумного пристосування. Відповідне положення зумовлюється зобов'язаннями України щодо виконання пункту «г» частини першої статті 27 Конвенції про права осіб з інвалідністю 2006 року щодо «працевлаштування осіб з інвалідністю у державному секторі»¹⁶⁴.

5.12. Законодавець диференціює потенційних учасників конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби на тих, які реалізують своє право на державну службу вперше, а також тих, які на час оголошення конкурсу уже перебувають на державній службі, і встановлює в частинах четвертій та п'ятій коментованої статті спрощений перелік документів, які подаються діючими державними службовцями до конкурсної комісії. У разі, коли державні службовці державного органу, в якому проводиться конкурс, прагнуть взяти участь у конкурсі, вони подають лише заяву про участь у конкурсі.

5.13. У разі призначення переможця конкурсу на посаду державної служби подані ним документи додаються службою управління персоналу відповідного державного органу до його особової справи.

5.14. Коли переможець конкурсу на вакантну посаду державної служби буде призначений на посаду, Закон «Про запобігання корупції» та коментована стаття зобов'язують його подати Декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік. Форма такої Декларації затверджена рішенням НАЗК від 10 червня 2016 р. № 3.

Тому вже згаданим законопроектом 6227 передбачено уточнення редакції частини п'ятої коментованої статті: «...у разі проведення конкурсу на вакантну посаду державної служби категорії «А» – декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік, відповідно до Закону «Про запобігання корупції» (на паперових носіях)».

¹⁶⁴ Конвенція про права осіб з інвалідністю від 13 грудня 2006 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 17. – Ст. 799.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що коментована стаття має важливе значення для всієї процедури проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорій «А», «Б» і «В», оскільки належним чином подані та оформлені документи та копії документів претендентів на участь у конкурсі є підставою для трансформації їх статусу з претендентів на учасників конкурсу.

Стаття 26. Порядок визначення відповідності кандидатів умовам конкурсу

1. Служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, проводить перевірку документів, поданих кандидатами, на відповідність встановленим законом вимогам та повідомляє кандидата про результати такої перевірки.

2. Кандидати, документи яких пройшли перевірку, передбачену частиною першою цієї статті, проходять тестування відповідно до Порядку проведення конкурсу, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

3. Кандидати, які пройшли тестування, передбачене частиною другою цієї статті, проходять співбесіду та/або інші види оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу.

4. У разі подання заяви про участь у конкурсі лише однією особою конкурс проводиться у встановленому цим Законом порядку, за результатами якого приймається рішення про призначення особи на посаду державної служби або про відмову в такому призначенні.

1. Предмет регулювання

Стаття має багатопредметний характер і, незважаючи на свою лаконічність, регулює значний обсяг правовідносин, пов'язаних з реалізацією права громадян на рівний доступ до державної служби. Вона унормовує алгоритм (послідовність кроків) визначення відповідності кандидатів умовам конкурсу.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є унормування процедури перевірки документів, поданих претендентами на участь у конкурсі, на відповідність встановленим законом вимогам, а також унормування законодавчих основ організації та проведення тестування, співбесіди та/або інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантної посади державної служби. До того ж коментована стаття має на меті раціоналізувати порядок визначення відповідності кандидатів умовам конкурсу (коли невідповідність кандидата вимогам одного етапу унеможливує подальше проходження ним наступних етапів конкурсного відбору), а також визначити особливості проведення конкурсу, участь у якому бере лише одна особа.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття унормовує механізми реалізації міжнародних договорів і інших документів щодо забезпечення рівного доступу до державної служби на конкурсній основі. Зокрема, вимоги Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі визначають умовами та вимогами при при-

іннятті на публічну службу рівноправний доступ до публічних посад, відбір за досягненнями, чесний і відкритий конкурс та відсутність дискримінації.

Ця ж Рекомендація, унормовуючи процедуру прийняття на державну службу, наголошує, що принципи, системи і процедури прийняття мають бути відкритими та прозорими, а їхні норми та правила зрозумілими. Вони повинні забезпечувати отримання посади тим кандидатом, чиї якості найкраще відповідають конкретним потребам відповідного підрозділу чи організації.

Коментована стаття, як і інші статті розділу IV «Вступ на державну службу» Закону, поглиблює зміст права громадян на рівний доступ до державної служби, закріпленого у статті 38 Конституції України.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

У коментованій статті вживаються терміни, які визначають форми конкурсного відбору кандидатів на вакантні посади державної служби: «тестування», «співбесіди», «інші види оцінювання». Зазначимо, що Закон уперше в історії державної служби незалежної України унормовує положення про застосування тестування для відбору кандидатів на вакантні посади державної служби.

Категорія «тест» (від англ. *test* – «випробування») є багатозначною: 1) коротке стандартне завдання, метод випробування, що застосовується у різних галузях науки для одержання характеристики певних явищ; 2) у фізіології, медицині метод дослідження, діагностики, що полягає у пробному впливі на організм; 3) опитувальник для соціологічних досліджень; 4) задача з відомим розв'язанням для перевірки правильності роботи комп'ютера¹⁶⁵. У публічній службі тестування, в широкому сенсі, означає важливий метод діагностики, зміст якого передбачає цілеспрямоване застосування тесту чи системи тестів для виявлення та неупередженої оцінки знанневих, психометричних, управлінських і лідерських здібностей (якостей і властивостей) кандидата на публічну службу чи уже працюючого службовця за бажання чи добровільної згоди останніх¹⁶⁶.

Відповідно до коментованої статті та пункту 28 Порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246, тестування на знання законодавства проводиться з метою визначення рівня знань Конституції та законів України про державну службу, про запобігання корупції та інших законів, пов'язаних з діяльністю державного органу, на вакантні посади у якому оголошено конкурс. Разом з тим психологічне тестування кандидатів на вакантні посади державної служби, на відміну від такого тестування кандидатів на вакантні

¹⁶⁵ Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – С. 572.

¹⁶⁶ Ірхін Ю.Б., Федоренко В.Л. Діагностика та розвиток професійних управлінських і лідерських здібностей державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в Україні / за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка: навч. посібник / Ю.Б. Ірхін, В.Л. Федоренко. – К.: Вид-во Лірка-К, 2015. – С. 36.

посади суддів ВСУ, членів НАЗК, керівництва НАБУ чи ДБР, передбаченого спеціальними законами України, не проводиться.

Натомість, коментована стаття передбачає проходження кандидатами, які успішно пройшли тестування, співбесіди та/або інших видів оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу. Співбесіда є формою діагностики особистісних і управлінських здібностей кандидата на вакантну посаду державної служби й дозволяє уточнити та перевірити результати формальної перевірки документів, поданих відповідно до частини першої статті 25 Закону, а також результати тестування.

На сьогодні наука виокремлює різні види і типи співбесіди, найбільш поширеними з яких є неструктурована (проста) співбесіда та структурована співбесіда (інтерв'ю). Останній вид співбесіди характеризується чіткою послідовністю опитування кандидатів і диференційованою оцінкою їх відповідей. Основними блоками такої співбесіди традиційно є: ситуативні питання, а також питання про попередню професійну діяльність і життєвий досвід; аналіз кандидатом своїх успіхів і невдач; професійні знання; мотивація та очікування від нової роботи тощо¹⁶⁷.

Методом структурованої співбесіди може бути оцінювання кожним із членів конкурсної комісії відповідей на попередньо визначений перелік питань та узагальнення й систематизація відповідних оцінок з метою остаточного визначення відповідності кандидата вакантній посаді. Очевидно, що структурована співбесіда може застосовуватися й до кандидатів, які беруть участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, з метою виявлення системи компетенцій, необхідних на певній посаді державної служби.

Щодо інших видів оцінювання, то пункт 23 Порядку проведення конкурсу передбачає для кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» таку форму, як розв'язання кандидатами ситуаційних завдань та їх презентація у передбачених випадках. При цьому розв'язання ситуаційних завдань кандидатами на вакантні посади державної служби категорії «А» передує співбесіди із ними Комісії.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментована стаття унормовує порядок визначення відповідності кандидатів на вакантні посади державної служби умовам конкурсу та визначає порядок перевірки службою управління персоналом поданих кандидатом документів на участь у конкурсі, проведення тестування, та за умови його успішних результатів проходження кандидатом співбесіди та/або інших видів оцінювання. При цьому усі етапи конкурсу повинні проводитися у приміщенні, доступному для кандидатів з числа маломобільних груп населення (люди із інвалідністю, вагітні жінки і ін.).

Термін «маломобільні групи населення» не характерний для законодав-

¹⁶⁷ Там само. – С. 31.

ства про публічну службу. Відповідно до ДБНВ.2.2-17:2006 «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення», маломобільні групи населення – це люди, що відчують труднощі при самостійному пересуванні, одержанні послуг, необхідної інформації або при орієнтуванні в просторі (люди з інвалідністю, люди з тимчасовим порушенням здоров'я, вагітні жінки, люди старшого (похилого) віку, люди з дитячими колясками тощо)¹⁶⁸. Інтерпелюючи це положення на державну службу, до маломобільних груп населення можна віднести людей з інвалідністю, вагітних жінок, які не перебувають у передпологовій відпустці, та людей старшого (похилого) віку, які не втратили права на державну службу, досягнувши граничного віку перебування на державній службі.

Частина перша коментованої статті зобов'язує службу управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, проводити перевірку документів, поданих кандидатами особисто, через пошту або через Єдиний портал вакансій державної служби НАДС, на відповідність встановленим законом вимогам та повідомляти кандидатів про результати відповідної перевірки. У залежності від категорії державної служби, на яку проводиться конкурс, спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, ведуть облік та реєструють всі документи для участі у конкурсі, подані особами, які бажають взяти у ньому участь.

Так, документи претендентів на участь у конкурсі на заміщення посади державної служби категорії «А» перевіряються на відповідність встановленим законом вимогам спеціальним структурним підрозділом НАДС, а для кандидатів на вакантні посади державної служби категорії «Б» і «В» – службою управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс. При цьому результати такої перевірки кандидатам на посаду державної служби категорій «А», «Б» і «В» повідомляються вище зазначеними суб'єктами перевірки у триденний строк з дня їх надходження.

Перевірка документів кандидатів є по суті першою складовою конкурсу на вакантну посаду державної служби. Так, згідно з пунктом 22 Порядку проведення конкурсу, кандидати, документи яких не відповідають встановленим вимогам, до конкурсу не допускаються, про що їм повідомляє у доступний спосіб, обраний кандидатом (у письмовій формі, засобами електронного чи телефонного зв'язку) служба управління персоналом державного органу або спеціальний структурний підрозділ НАДС.

Згідно з листом НАДС до Комітету ВРУ з питань державного будівництва, регіонального розвитку та місцевого самоврядування від 31 березня 2017 р. № 3038/50-17, основними причинами недопуску до конкурсу є: а) несвоєчасне подання та неповний пакет документів; б) невідповідність кандидатів на посади державної служби встановленим законом вимогам; в) відсутність досвіду роботи у кандидатів на посадах державної служби (у разі коли такий досвід вимагається).

¹⁶⁸ Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення. ДБНВ.2.2-17:2006. – К., 2007. – С. 4.

5.2. Частина друга коментованої статті передбачає проходження тестування кандидатами, які пройшли перевірку поданих документів спеціально уповноваженим суб'єктом, за процедурою, визначеною пунктами 23–55 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246.

Для забезпечення максимальної прозорості проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А», за попередньою згодою кандидатів, може проводитися відеофіксація, якщо інше не передбачено законом, а для категорій «Б» і «В», за рішенням конкурсної комісії, може проводитися аудіофіксація. Про фіксацію засідань конкурсної комісії за допомогою технічних засобів голова конкурсної комісії (для категорії «А» – Головуючий Комісії) оголошує на початку засідання. У разі проведення аудіо- або відеофіксації аудіо- та відеозаписи засідань є невід'ємною частиною протоколів засідань.

Тестування кандидатів проходить у присутності не менш як 2/3 членів конкурсної комісії та проводиться з метою визначення рівня знань чинного законодавства, а саме: Конституції та Законів «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративні послуги», «Про місцеві державні адміністрації», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Конвенції про права осіб з інвалідністю, БКУ та ПКУ.

Перелік тестових питань затверджений наказом НАДС від 30 серпня 2017 р. № 178 та оприлюднений на офіційному веб-сайті НАДС¹⁶⁹. Відповідні тестові питання мають по чотири варіанти відповіді, лише один із яких є вірним. Вірний варіант відповіді виділено нижнім підкреслюванням у Переліку тестових питань на офіційному веб-сайті НАДС.

Тестування складається державною мовою. Не допускається участь у тестуванні сторонніх осіб, які не є офіційними кандидатами на заміщення вакантної посади державної служби. З метою чіткої ідентифікації учасників конкурсу перед проходженням тестування кожен кандидат пред'являє паспорт громадянина України або інший документ, який посвідчує особу та підтверджує громадянство України.

Учасникам забороняється користуватися додатковими електронними приладами (крім випадків, коли використання додаткових електронних приладів становить розумне пристосування для осіб з інвалідністю), підручниками, навчальними посібниками, іншими матеріалами, а також спілкуватись один з одним. У разі порушення зазначених вимог кандидат відсторонюється від подальшого проходження конкурсу, про що складається відповідний акт, який підписується присутніми членами конкурсної комісії.

Тестове завдання для одного кандидата включає 40 питань з різних галу-

¹⁶⁹ Перелік тестових питань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/page/perelik-testovih-pytan>

зей законодавства. Загальний час проведення тестування складає не більше 40 хвилин.

Після закінчення кандидатом проходження тестування або після закінчення часу, відведеного для його проведення, здійснюється автоматичне визначення результатів тестування за допомогою програмного забезпечення, які фіксуються адміністратором у відомості про результати тестування за формою згідно з додатком 4 зазначеного Порядку проведення конкурсу. Адміністратор роздруковує звіт про результати тестування кожного кандидата, підписує такий звіт у кандидата та членів конкурсної комісії, які здійснюють нагляд, або присутніх членів конкурсної комісії та додає його до відомості про результати тестування. При цьому за бажанням кандидата адміністратор може надати йому копію звіту про результати тестування, засвідчену спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс.

Пункт 36 зазначеного Порядку проведення конкурсу встановлює наступний порядок оцінювання тестування кандидатів та виставлення балів, у залежності від категорій державної служби, на яку вони претендують:

1) для посад категорії «А»:

2 бали – кандидатам, які відповіли правильно на 36 питань тестового завдання і більше;

1 бал – кандидатам, які відповіли правильно на 28–35 питань тестового завдання;

0 балів – кандидатам, які відповіли правильно на 27 і менше питань тестового завдання;

2) для посад категорії «Б»:

2 бали – кандидатам, які відповіли правильно на 34 питання тестового завдання і більше;

1 бал – кандидатам, які відповіли правильно на 26–33 питання тестового завдання;

0 балів – кандидатам, які відповіли правильно на 25 і менше питань тестового завдання;

3) для посад категорії «В»:

2 бали – кандидатам, які відповіли правильно на 32 питання тестового завдання і більше;

1 бал – кандидатам, які відповіли правильно на 24–31 питання тестового завдання;

0 балів – кандидатам, які відповіли правильно на 23 і менше питань тестового завдання.

Логіка оцінювання результатів і виставлення балів для кандидатів на вакантні посади державної служби є очевидною: чим вища категорія посади державної служби, тим жорсткішими є вимоги до знання кандидатом чинного законодавства, необхідного для якісного виконання функцій державної служби. При цьому результати тестування зберігають свою чинність упродовж шести місяців з дня проведення тестування.

Повторне тестування не допускається, крім випадків, коли тестування

було перервано або не відбулося з технічних або інших причин, незалежних від членів конкурсної комісії та кандидатів. У такому разі призначається нова дата тестування та/або час, про що кандидат повідомляється в доступний спосіб зв'язку окремо.

За результатами тестування такими, що пройшли тестування, вважаються кандидати, які набрали 1 чи 2 бали відповідно. Кандидати, які не з'явилися на тестування, чи отримали за наслідками тестування 0 балів, вважаються такими, що не пройшли тестування та не можуть бути допущені до наступного етапу конкурсу.

Відповідно до листа НАДС до Комітету ВРУ з питань державного будівництва, регіонального розвитку та місцевого самоврядування від 31 березня 2017 р. № 3038/50-17, у період з 1 травня 2016 року по 10 березня 2017 року було проведено 14 103 конкурси на посади державної служби, з них – 2 784 конкурси були проведені в міністерствах і 3 764 конкурси в інших центральних органах виконавчої влади. При цьому непроходження кандидатами тестування залишається однією з вагомих причин проведення повторних конкурсів на вакантні посади.

Окремі процедури щодо проведення тестування Порядок проведення конкурсу встановлює для кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ, документи яких пройшли перевірку. Вони проходять тестування на наявність аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати зі значними обсягами інформації. Перелік питань для тестування учасників конкурсу на вакантні посади фахівців з питань реформ щодо перевірки аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати з інформацією затверджується НАДС.

Тестування на наявність аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати з інформацією включає такі види:

- тестування на абстрактне мислення – проводиться з метою оцінки здібностей щодо логічного та абстрактного мислення, встановлення причинно-наслідкового зв'язку;
- тестування на числове мислення – проводиться з метою оцінки здібностей щодо здатності розуміти та працювати з числовою інформацією;
- тестування на вербальне мислення – проводиться з метою оцінки здібностей щодо здатності розуміти та працювати з текстовою інформацією.

Для оцінювання аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати з інформацією кандидат проходить тестування на абстрактне мислення, а також тестування на числове або вербальне мислення з урахуванням установлених вимог до професійної компетентності кандидата. При цьому усі кандидати, які претендують на одну посаду, проходять однакове тестування.

Кожен із зазначених видів тестування кандидат може проходити не частіше одного разу на місяць. У разі участі кандидата в іншому конкурсі на вакантну посаду на зайняття посад фахівців з питань реформ протягом місяця з дня проходження тестування на наявність аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати з інформацією використовуються

результати відповідного виду тестування. У разі необхідності складення іншого виду тестування, ніж той, який пройшов кандидат, він проходить лише той вид тестування, який не проходив.

Під час проведення тестування на наявність аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати з інформацією питання для кожного кандидата обираються автоматично з переліку тестових питань. Одне тестове завдання включає 30 тестових питань. Для проходження тестування надається час до 30 хвилин.

За результатами проходження кожного тестування, передбаченого для кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ, проставляються такі бали:

2 бали – кандидатам, які набрали 70 та більше відсотків максимально можливої оцінки за результатами тестування;

1 бал – кандидатам, які набрали від 30 до 69 відсотків максимально можливої оцінки за результатами тестування;

0 балів – кандидатам, які набрали 29 та менше відсотків максимально можливої оцінки за результатами тестування.

Кандидати на зайняття посад фахівців з питань реформ, які за результатами проходження відповідного виду тестування набрали 0 балів, а також кандидати, які не з'явилися для його проходження, вважаються такими, що не пройшли тестування та не можуть бути допущені до наступного етапу конкурсу. При цьому, результати проходження кожного тестування відображаються у протоколі засідання Комісії або конкурсної комісії.

5.3. Як зазначалося, до наступного етапу конкурсу допускаються кандидати, які надали правильні відповіді на більшу кількість тестових питань і отримали 1 або 2 бали відповідно. Про дату і час проведення наступного етапу конкурсу кандидатів інформують додатково у спосіб обраний самими кандидатами.

Наступним етапом конкурсу, згідно з пунктами 42–49 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246, є розв'язання ситуаційного завдання (завдань), яке застосовується для відбору кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «А» і «Б». Для конкурсу на вакантну посаду категорії «В» розв'язання ситуаційного завдання не передбачено.

Такий вид конкурсу як розв'язання ситуаційного завдання проводиться з метою об'єктивного з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання, досвід під час виконання посадових обов'язків, а також з метою комплексної перевірки кандидатів на відповідність професійній компетентності, оцінки комунікаційних якостей, володіння комп'ютером, знань іноземної мови та вміння приймати рішення (за наявності таких вимог до посади).

Ситуаційні завдання, як правило, мають узагальнений характер, але прив'язані до конкретних проблем у сфері компетенції державного органу, в якому проводиться конкурс, і мають на меті виявлення компетенцій претендента на керівну посаду в цьому органі. При цьому для категорії «А» їх затверджує Комісія, а для категорії «Б» – розробляє та затверджує держав-

ний орган, в якому проводиться конкурс, з урахуванням специфіки та вимог до професійної компетентності кандидата, визначених в умовах проведення конкурсу.

Ситуаційні завдання розв'язуються кандидатами на зайняття посад категорії «А» з використанням комп'ютерної техніки та під наглядом не менше третини членів Комісії. Такий нагляд може здійснюватись в режимі реального часу в залі засідань Комісії.

Ситуаційні завдання розв'язуються кандидатами на зайняття інших посад письмово (власноруч або з використанням комп'ютерної техніки) у присутності не менше третини членів конкурсної комісії. Рішення про можливість використання кандидатами комп'ютерної техніки для розв'язання ситуаційних завдань приймає конкурсна комісія. Під час розв'язання ситуаційних завдань з використанням комп'ютерної техніки забезпечується блокування доступу до Інтернету та інших джерел інформації, за винятком доступу до довідкових правових систем – «Ліга» та ін.

Кожен кандидат розв'язує від одного до трьох ситуаційних завдань, залежно від встановлених вимог до професійної компетентності. Кількість ситуаційних завдань для кандидатів визначається Комісією (для категорії «А») або конкурсною комісією (для категорії «Б»). При цьому усі кандидати, які претендують на одну посаду, розв'язують однакові ситуаційні завдання.

Перед оголошенням ситуаційного завдання адміністратор надає кандидатам два конверти. Один конверт містить бланк для заповнення персональних даних за формою згідно з додатком 5 Порядку проведення конкурсу, а інший – бланк для розв'язання ситуаційного завдання. Далі адміністратор оголошує ситуаційне завдання, яке розв'язують кандидати. На розв'язання одного ситуаційного завдання кандидатові надається не більше 1 години.

Після завершення розв'язання ситуаційних завдань або після закінчення часу, відведеного на їх розв'язання, кандидати вкладають бланки з розв'язаними ситуаційними завданнями та заповнені бланки персональних даних у конверти і подають їх адміністратору. Адміністратор проставляє однаковий номер на бланку з розв'язаними ситуаційними завданнями, конверті з розв'язаними ситуаційними завданнями та конверті із заповненим бланком персональних даних кандидата.

Після отримання від усіх кандидатів конвертів адміністратор передає членам конкурсної комісії тільки конверти з розв'язаними ситуаційними завданнями для визначення результатів, а конверти із заповненими бланками персональних даних залишає у себе.

Слід звернути увагу, що за рішенням Комісії кандидати на посаду категорії «А» презентують результати розв'язання ситуаційних завдань на її засіданні. Під час презентації можуть використовуватися засоби мультимедіа.

Під час оцінювання професійної компетентності кандидатів за результатами розв'язання ситуаційного завдання, згідно з пунктом 46 зазначеного Порядку проведення конкурсу, за кожною окремою вимогою виставляються такі бали:

2 бали – кандидатам, професійна компетентність яких відповідає вимозі

та які виявили глибокі знання, уміння, компетенції, необхідні для ефективного виконання посадових обов'язків;

1 бал – кандидатам, професійна компетентність яких відповідає вимозі в обсязі, мінімально достатньому для виконання посадових обов'язків;

0 балів – кандидатам, професійна компетентність яких не відповідає вимозі.

Після оцінювання члени Комісії або конкурсної комісії надають відомості про результати розв'язання кандидатами ситуаційних завдань адміністратору, який відкриває конверти із заповненими бланками персональних даних кандидатів та заповнює зведену відомість середніх балів. Кандидати, які під час розв'язання ситуаційного завдання отримали середній бал 0,5 або нижче за однією з вимог, а також кандидати, які не з'явилися для розв'язання ситуаційних завдань, не можуть бути допущені до наступного етапу конкурсу та вважаються такими, що не пройшли конкурс. Відповідні результати розв'язання ситуаційного завдання відображаються у протоколі засідання Комісії або конкурсної комісії та повідомляються кандидатам.

Окремі процедури щодо розв'язання ситуаційних завдань передбачені для кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ, які успішно пройшли тестування. Такі завдання представлені системою завдань для перевірки професійних знань та завдань для перевірки професійних компетенцій.

Ситуаційні завдання для перевірки професійних компетенцій кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В» обираються конкурсною комісією з урахуванням специфіки та вимог до професійної компетентності кандидата, визначених в умовах проведення конкурсу з переліку завдань для перевірки професійних компетенцій, затверджених НАДС.

Ситуаційні завдання для перевірки професійних знань кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В» розробляються конкурсною комісією та затверджуються її рішенням з урахуванням специфіки та вимог до професійної компетентності кандидата, визначених в умовах проведення конкурсу на основі типових завдань для перевірки професійних знань, затверджених НАДС.

Усі кандидати, які претендують на зайняття однієї посади, розв'язують в усній та письмовій формі однакові ситуаційні завдання. При цьому усне розв'язання ситуаційного завдання здійснюється кандидатом на засіданні конкурсної комісії.

Час розв'язання ситуаційного завдання в усній та письмовій формі визначається Комісією або конкурсною комісією та є однаковим для усіх кандидатів, які претендують на зайняття однієї посади.

Оцінювання професійної компетентності кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ за кожною окремою вимогою під час розв'язання ситуаційних завдань здійснюється членами Комісії або конкурсної комісії для відбору осіб на зайняття посад фахівців з питань реформ та із залученнями до роботи відповідної комісії особами індивідуально після обговорення відповідності професійної компетентності кандидата за кожною окремою вимогою шляхом виставлення балів, які вносяться до відомості про резуль-

тати розв'язання ситуаційних завдань за формою, визначеною в *додатку 14* Порядку проведення конкурсу.

Остаточною оцінкою у балах за кожною вимогою під час розв'язання ситуаційного завдання є середнє арифметичне значення індивідуальних балів, виставлених членами або конкурсної комісії для відбору осіб на зайняття посад фахівців з питань реформ, та залученими до роботи відповідної комісії особами.

Для кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ також передбачене тестування на знання законодавства, яке проводиться після розв'язання ситуаційних задач. Порядок проведення такого тестування та визначення його результатів здійснюються у порядку, який встановлений для кандидатів на інші посади державної служби.

5.4. Завершальним етапом конкурсу на вакантну посаду державної служби є співбесіда, до якої допускаються кандидати на посаду державної служби категорій «А» і «Б», які успішно склали тести і розв'язали ситуаційні завдання, та категорії «В», які успішно склали тести. Співбесіда проводиться з метою оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу.

Співбесіду проводить Комісія або конкурсна комісія, а також особи, які залучені до її роботи. При цьому, під час оцінювання професійної компетентності кандидатів за кожною окремою вимогою на співбесіді виставляються такі бали:

2 бали – кандидатам, професійна компетентність яких відповідає вимозі та які виявили глибокі знання, уміння, компетенції, необхідні для ефективного виконання посадових обов'язків;

1 бал – кандидатам, професійна компетентність яких відповідає вимозі в обсязі, мінімально достатньому для виконання посадових обов'язків;

0 балів – кандидатам, професійна компетентність яких не відповідає вимозі.

Оцінювання професійної компетентності кандидатів за кожною окремою вимогою під час проведення співбесіди здійснюється кожним членом Комісії або конкурсної комісії індивідуально, після обговорення відповідності професійної компетентності кандидата за кожною окремою вимогою на засіданні Комісії або конкурсної комісії за участю залучених до її роботи осіб шляхом виставлення балів, які вносяться до відомості про результати співбесіди за формою згідно з додатком 7 Порядку проведення конкурсу.

Про результати проведення співбесіди спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, повідомляє кандидатам одним із доступних способів, обраних ними, зокрема у письмовій формі, засобами електронного чи телефонного зв'язку.

Спеціальний порядок проведення співбесіди для кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ. Порядок проведення конкурсу передбачає, що після тестування на знання законодавства адміністратор визначає загальну кількість балів кожного кандидата, який успішно пройшов таке

тестування, шляхом додавання середніх балів, виставлених у попередній зведеній відомості середніх балів за формою, згідно з *додатком 15* Порядку проведення конкурсу, за кожною окремою вимогою, та балів за результатами тестування. На основі попередньої зведеної відомості середніх балів формується попередній рейтинг кандидатів за формою згідно з *додатком 16* Порядку проведення конкурсу.

До співбесіди допускаються не більше семи кандидатів, які мають найвищий рейтинг. Перед співбесідою кандидатам може бути запропоновано заповнення опитувальної анкети з метою підготовки до проведення такої співбесіди.

Оцінювання професійної компетентності кандидатів за кожною окремою вимогою під час проведення співбесіди здійснюється кожним членом Комісії або конкурсної комісії та залученими до роботи відповідної комісії особами індивідуально після обговорення відповідності професійної компетентності кандидата за кожною окремою вимогою на засіданні Комісії або конкурсної комісії для відбору осіб на зайняття посад фахівців з питань реформ за участю залучених до її роботи осіб шляхом виставлення балів, які вносяться до відомості про результати співбесіди за формою, встановленою *додатком 17* Порядку проведення конкурсу.

Остаточною оцінкою у балах за кожною вимогою під час проведення співбесіди є середнє арифметичне значення індивідуальних балів членів Комісії або конкурсної комісії для відбору осіб на зайняття посад фахівців з питань реформ та залучених до роботи відповідної комісії осіб.

5.5. Для кандидатів, які успішно пройшли тестування, розв'язання ситуаційних завдань і співбесіду визначається їх рейтинг у загальному списку учасників конкурсу на зайняття конкретної посади державної служби. В основі цього рейтингу лежить середній бал, який виводиться шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з *додатком 8* Порядку проведення конкурсів за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування. Закономірно, що першим за рейтингом та переможцем конкурсу є кандидат, який набрав найбільшу загальну кількість балів.

У разі ж коли два і більше кандидатів мають однаковий рейтинг, перемажець конкурсу визначається шляхом відкритого голосування на засіданні Комісії (для категорії «А») або конкурсної комісії після обговорення відповідності професійної компетентності таких кандидатів за кожною окремою вимогою.

Результати конкурсу оприлюднюються не пізніше ніж протягом 45 календарних днів з дня оприлюднення оголошення про його проведення, як це передбачає частина п'ята статті 23 Закону. При цьому спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводився конкурс, надсилають кожному кандидату письмове повідомлення (поштою або засобами електронного зв'язку) про результати конкурсу протягом п'яти календарних днів з дня їх оприлюднення.

Повторний конкурс проводиться відповідно до статті 30 Закону та за процедурою, визначеною Порядком проведення конкурсу. До того ж кандидат, як учасник конкурсу, має право оскаржити рішення конкурсної комісії відповідно до статті 28 Закону.

5.6. Частина четверта коментованої статті допускає участь у конкурсі лише однією особи. Подібна ситуація є доволі поширеною для конкурсу на вакантні посади державної служби категорії «В», середня чисельність кандидатів на які складає від 1 до 4 осіб.

За таких умов конкурс проводиться у вище визначеному порядку та проходить усі стадії, передбачені частинами першою-третьою коментованої статті. За його результатами приймається рішення про призначення особи на посаду державної служби або про відмову в такому призначенні. Невідповідність поданих документів вимогам законодавства, ненабрання кандидатом прохідного балу по тестуванню (менше 1 балу) або негативні результати співбесіди матимуть своїм наслідком непризначення такого кандидата на вакантну посаду державної служби.

Певну специфіку має порядок визначення результатів конкурсу на зайняття вакантних посад фахівців з питань реформ. Загальна кількість балів для такого кандидата визначається шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою, встановленою *додатком 18* Порядку проведення конкурсу, за кожною окремою вимогою, балів за результатами тестування та балів (додатково 1 бал) за наявність сертифіката, що підтверджує володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи (англійська або французька мова).

5.7. Напрацьований досвід застосування Закону у цій частині показує низку викликів та завдань. Зокрема, необхідно мінімізувати роль суб'єктивних чинників та їх домінування на різних етапах конкурсного змагання. Тобто, у загальній сукупності оцінок має оцінюватися якомога більше вимог до компетентності на етапах тестування та розв'язання ситуаційних завдань. Співбесіди повинні бути максимально структуровані та займати раціональну частку у системі оцінювання. У разі суттєвих розбіжностей в оцінках у членів комісії відповідні оцінки повинні обговорюватися, а позиції (критерії до оцінювання) – узгоджуватися. Конкурсний відбір повинен викликати довіру суспільства.

Стаття 27. Конкурсна комісія

1. Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» проводить Комісія.

Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, проводить конкурсна комісія, утворена керівником державної служби державного органу вищого рівня.

Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б», крім тих, що зазначені в абзаці другому цієї частини, та категорії «В» проводить конкурсна комісія у складі не менше п'яти осіб, утворена керівником державної служби в державному органі. При цьому до складу конкурсної комісії можуть залучатися на конкурсній основі 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.

2. До роботи конкурсної комісії можуть залучатися державні службовці, у тому числі з інших державних органів, науковці та експерти у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності).

3. Засідання конкурсної комісії є правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини її членів.

4. Під час засідання конкурсної комісії її члени:

1) вивчають результати проведеної службою управління персоналом перевірки документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби;

2) проводять відбір кандидатів з використанням видів оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу;

3) проводять співбесіду з кандидатами на зайняття вакантних посад з урахуванням результатів тестування для уточнення їхньої професійної компетентності;

4) особисто оцінюють рівень професійної компетентності кандидатів та визначають в особистому порядку їхній загальний рейтинг;

5) за результатами складення загального рейтингу кандидатів визначають переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади.

5. Рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від її складу.

1. Предмет регулювання

Стаття регулює правовий статус конкурсних комісій, які організовують і проводять конкурси на зайняття вакантних посад державної служби категорій «А», «Б» і «В», а також комісій з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад фахівців з питань реформ. Унормовується мета діяльності та

види конкурсних комісій, порядок їх формування та повноваження, а також прийняття ними рішень.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є чітке визначення системи конкурсних комісій на зайняття вакантних посад державної служби для всіх категорій «А», «Б» і «В» та вичерпне унормування їх правосуб'єктності, насамперед у частині повноважень і прийняття ними рішень у межах їх компетенції, а також формування такого складу конкурсних комісій, який викликатиме довіру суспільства загалом та учасників конкурсів зокрема.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття визначає статус незалежних і фахових конкурсних комісій на зайняття вакантних посад державної служби, уповноважених забезпечити чесний і відкритий конкурс для громадян України, які відповідають загальним і спеціальним вимогам, визначеним у статті 20 Закону, подали до конкурсних комісій перелік документів, передбачений статтею 25 Закону і ці документи були перевірені службами управління персоналу на предмет їх відповідності встановленим законом вимогам.

Міжнародні договори і документи не містять єдиних стандартів щодо організаційно-правових форм та протоколів діяльності суб'єктів, уповноважених організувати і проводити конкурси на вакантні посади державної служби. Держави самостійно визначають систему таких органів і особливості їх правового статусу. Так, у Франції – це система журі та відбіркових комісій, в Естонії – конкурсно-атестаційна комісія, в Латвії – Оціночна комісія для кандидатів та цивільних службовців, у Чехії – конкурсні комісії тощо¹⁷⁰. Основними вимогами щодо організації та діяльності суб'єктів, уповноважених проводити конкурси на вакантні посади публічної служби, є: їх чесність та авторитетність, фаховість, репрезентативність, незалежність, прозорість діяльності, спроможність комунікувати із громадськістю та запобігати корупції при відборі претендентів на державну службу. Відповідні критерії були використані при утвердженні системи конкурсних комісій в Україні та затвердженні їх статусу в коментованій статті та відповідних постановях Уряду України.

Утворення та функціонування системи конкурсних комісій на зайняття вакантних посад державної служби в Україні також узгоджується зі змістом принципу ефективності – раціонального і результативного використання ресурсів для досягнення цілей державної політики у сфері державної служби, унормованого пунктом 6 частини першої статті 4 Закону.

¹⁷⁰ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 С.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Слід виокремити термін «конкурсна комісія», який є узагальнюючим для Комісії та інших конкурсних комісій на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В». У свою чергу, в основі терміну «конкурсна комісія» лежить слово «комісія» (лат. *comissio* – «доручення», від *commitio* – «з'єдную, влаштовую, доручаю»), яке вживається в контексті публічного права у значенні «уповноваженої групи осіб для виконання певного доручення чи для попередньої розробки будь-якого питання»¹⁷¹.

Термін «конкурсна комісія» застосовується до спеціально створених органів, уповноважених визначати переможців різних конкурсів на основі відповідності їх критеріям проведення конкурсу та, за потреби, проведення конкурсних випробувань (виступи, покази, тестування, підготовка проєктів тощо). Починаючи з 2014 року в Україні, з метою забезпечення чесності та прозорості відбору претендентів на особливо відповідальні посади в державних органах (члени НАЗК, дирекція ДБР і ін.), утвердилася та отримала законодавче закріплення практика створення конкурсних комісій. Коментований Закон унормував систему конкурсних комісій на зайняття вакантних посад державної служби. Ця законодавча новела стала одним із важливих здобутків реформування державної служби в Україні.

Отже, конкурсна комісія на зайняття вакантних посад державної служби – це створений у порядку, передбаченому коментованою статтею, колегіальний орган, уповноважений організовувати, проводити і визначати результати конкурсів на заміщення вакантних посад державної служби категорій «А», «Б» і «В».

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті визначає систему конкурсних комісій на зайняття вакантних посад державної служби в Україні та сфери їх компетенції відносно посад державної служби різних категорій. Ця система на сьогодні представлена системою наступних конкурсних комісій:

Комісія з питань вищого корпусу державної служби на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А»;

конкурсна комісія на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя;

конкурсна комісія на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б» у інших державних органах та на зайняття вакантних посад категорії «В»;

конкурсна комісія на зайняття посад фахівців з питань реформ.

¹⁷¹ Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – С. 281.

У Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246, деталізовані різні види конкурсних комісій, зокрема для проведення конкурсів на зайняття посад керівника та заступника керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та інших державних органів.

Першою в системі конкурсних комісій на зайняття вакантних посад державної служби є Комісія, що є постійно діючим колегіальним органом, який працює на громадських засадах та, відповідно до пункту 2 частини першої статті 15 Закону, проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду.

Порядок формування та повноваження Комісії, а також організація її роботи визначені в статтях 14–16 Закону, а також розпорядженні КМУ «Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу» від 13 липня 2016 р. № 490-р¹⁷², Положенні про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженому постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243¹⁷³, в інших актах чинного законодавства. Порядок організації роботи Комісії, у тому числі й щодо проведення конкурсів на вакантні посади державної служби категорії «А», регулюється Регламентом роботи Комісії, що затверджений на її засіданні 28 липня 2016 року¹⁷⁴.

Для проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В» керівником державної служби (державний секретар КМУ, державний секретар міністерства, керівник центрального органу виконавчої влади і ін., визначені частиною першою статті 17 Закону), утворюється конкурсна комісія у складі голови і членів комісії. Відповідні конкурсні комісії диференціюються залежно від вакантних посад державної служби.

Так, конкурс на зайняття посад керівника та заступника керівника територіального органу міністерства (Міністерство юстиції України і ін.), іншого центрального органу виконавчої влади (НАДС, Державна міграційна служба і ін.) та інших державних органів (Антимонопольний комітет, НАБУ, Фонд державного майна і ін.), які утворені як юридичні особи публічного права, проводиться у відповідних міністерствах, інших центральних органах вико-

¹⁷² Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу: розпорядження КМУ від 13.07.2016 р. № 490-р (із змінами) // Урядовий кур'єр. – 2016. – 16.07. – № 132.

¹⁷³ Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 243 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – Стр. 174. – Ст. 1115.

¹⁷⁴ Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби, затверджений 28.07.2016 р. (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/page/reglament-roboty-komisiyi-z-pytan-vyshchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhby>

навчої влади та інших державних органах конкурсною комісією, утвореною суб'єктом призначення.

Відповідно до Порядку конкурс на зайняття посад перших заступників, заступників голів, заступників голів – керівників апаратів обласних державних адміністрацій проводиться у відповідних обласних державних адміністраціях конкурсною комісією, утвореною головою облдержадміністрації.

А конкурс на зайняття посад перших заступників та заступників голів, заступників голів – керівників апаратів районних державних адміністрацій проводиться у відповідних райдержадміністраціях конкурсною комісією, утвореною головою облдержадміністрації.

Щоправда у двох останніх випадках можуть бути певні застереження щодо відповідності цих підходів положенням абзаців другого та третього частини першої коментованої статті.

Конкурс на зайняття посад державної служби категорії «Б» в усіх інших випадках та категорії «В» проводиться конкурсною комісією, утвореною керівником державної служби або суб'єктом призначення.

Очевидно, що виходячи з мети Закону конкурсні комісії в державних органах повинні утворюватися у сталому складі на тривалий період, а не щоразу – для проведення кожного окремого конкурсу. Так можна досягати належних для суспільства і держави результатів за рахунок покращення відповідних компетенцій та навичок з відбору в самих членів конкурсних комісій.

Рішення про утворення конкурсної комісії для призначення керівників структурних підрозділів апарату Міністерства оборони України приймається Міністром оборони, у силу особливостей режиму державної служби, визначених Законом. При цьому Порядок проведення конкурсу передбачає, що для проведення закритого конкурсу конкурсна комісія формується з числа осіб, які мають допуск до державної таємниці.

В усіх випадках конкурсна комісія для проведення конкурсу на зайняття вакантних посад категорій «Б» і «В» утворюється у складі не менше п'яти осіб. До складу конкурсної комісії можуть входити представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс.

У разі коли відсутня можливість в територіальних органах центральних органів виконавчої влади та структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій, утворених як юридичні особи публічного права, утворити конкурсну комісію у складі п'яти осіб, така комісія утворюється у державному органі вищого рівня відповідно до юрисдикції, визначеної частиною другою статті 51 Закону. Нагадаємо, що державні органи поділяються за юрисдикцією, яка поширюється: 1) на всю територію України; 2) на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя; 3) на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

У разі коли відсутня можливість утворити конкурсну комісію у складі п'яти осіб у новостворених державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, конкурс на зайняття вакантних посад

служби управління персоналом проводить конкурсна комісія центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

У зв'язку із запровадженням в Україні посад фахівців з питань реформ, Порядок проведення конкурсу передбачає, що проведення конкурсу на відповідні посади, віднесені до посад державної служби категорії «А», здійснюється Комісією. Натомість конкурси на зайняття посад фахівців з питань реформ, віднесених до категорії «Б» і «В», організовує та проводить окрема конкурсна комісія у складі семи осіб, утворена керівником державної служби.

До складу такої конкурсної комісії можуть включатися генеральні директори директоратів, директори генеральних департаментів та Генеральний директор Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції після їх призначення. Цю конкурсну комісію може очолювати керівник державної служби в державному органі.

5.2. З метою забезпечення відкритості та прозорості конкурсів на посади державної служби до складу конкурсної комісії можуть залучатися на конкурсній основі 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. Відповідний Порядок залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби був затверджений наказом Нацдержслужби від 12 квітня 2016 р. № 76.

Зазначений Порядок встановлює, що для організації та проведення конкурсного відбору серед представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії не пізніше ніж за 30 календарних днів до його проведення рішенням керівника державної служби в державному органі створюється комітет з відбору представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії. До кандидатів, чиї кандидатури розглядає відповідний комітет, встановлюються певні вимоги, а саме: 1) наявність громадянства України; 2) наявність вищої освіти за освітнім ступенем магістра; 3) наявність загального стажу роботи не менше семи років; 4) наявність досвіду роботи на посадах державної служби та/або в органах місцевого самоврядування та/або досвіду роботи на керівних посадах в організаціях, установах і на підприємствах незалежно від організаційно-правової форми та форми власності не менше трьох років та/або володіння фаховими знаннями у сфері державної служби, державного управління (у тому числі у сфері, що пов'язана із діяльністю органу) або управління людськими ресурсами; 5) володіння державною мовою; 6) здатність представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену та професійну роботу конкурсної комісії.

При цьому, кандидатом не може бути особа, яка визнана судом недієздатною чи обмежено дієздатною; має не погашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість за вчинення злочину; згідно із вироком суду позбавлена права обіймати відповідні посади; за рішенням суду визнана

винною у вчиненні корупційного правопорушення; піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення протягом останнього року до дня подання документів; є державним службовцем або посадовою особою місцевого самоврядування; є членом політичної партії; є народним депутатом України або депутатом місцевої ради¹⁷⁵.

Комісія або конкурсна комісія може прийняти рішення про залучення до роботи державних службовців з інших державних органів, представника виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності), науковців, а також експертів (не менше двох) у відповідній сфері для проведення оцінки за результатами розв'язання ситуаційних завдань та проведення співбесіди щодо відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам.

У такому разі залученими до роботи Комісії або конкурсної комісії особами проводиться оцінка шляхом виставлення балів (0-1-2), які відображаються у відповідному протоколі засідання та враховуються членами Комісії або конкурсної комісії під час оцінювання після обговорення відповідності професійної компетентності кандидата за кожною окремою вимогою.

Спеціальні вимоги щодо залучення до складу Комісії і конкурсної комісії, яка проводить конкурс з відбору на посади фахівців з питань реформ, експертів встановлює Порядок проведення конкурсу. Так, до роботи Комісії або конкурсної комісії для відбору осіб на зайняття посад фахівців з питань реформ для проведення оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які оцінюються за результатами розв'язання ситуаційних завдань та співбесіди, обов'язково залучаються три експерти з питань управління персоналом та у сфері політики відповідного державного органу.

Комісія або конкурсна комісія для відбору осіб на зайняття посад фахівців з питань реформ приймає рішення про залучення експертів:

з питань управління персоналом для оцінювання професійних компетентностей кандидатів встановленим вимогам – з числа осіб, зазначених у рекомендованому переліку експертів з питань управління персоналом, затвердженому НАДС;

у сфері політики відповідного державного органу для оцінювання професійних компетентностей кандидатів встановленим вимогам – з числа осіб, зазначених у переліку експертів у сфері політики відповідного державного органу, затвердженого керівником відповідного державного органу.

Перелік вимог, для оцінювання яких залучаються експерти, визначається у відповідному протоколі засідання. Залучені до роботи експерти оцінюють лише ті професійні компетентності кандидатів, щодо оцінки яких їх залучено.

¹⁷⁵ Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби: наказ Нацдержслужби від 12.04.2016 р. № 76 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 45. – Стор. 332. – Ст. 1658.

Залученими до роботи експертами надається оцінка шляхом виставлення балів (0-1-2), які вносяться до відповідних відомостей.

5.3. Частина третя коментованої статті встановлює, що засідання конкурсної комісії є правомочним за умови присутності не менш як двох третин її членів.

При цьому у разі тимчасової відсутності членів Комісії або конкурсної комісії з поважних причин (відпустка, відрядження, тимчасова непрацездатність, участь у невідкладних заходах, на яких зобов'язаний бути присутнім член Комісії або конкурсної комісії у зв'язку з виконанням посадових обов'язків), наслідком якої є відсутність кворуму, дата проведення конкурсу може бути перенесена на інший день з урахуванням строків, визначених законом. Рішення про перенесення дати конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» приймає Комісія, в інших випадках – комісія або суб'єкт призначення.

Порядок проведення конкурсу також запроваджує спеціального суб'єкта – адміністратора під час проведення конкурсу, який не є членом Комісії чи конкурсної комісії. Так, Голова НАДС за поданням керівника спеціального структурного підрозділу НАДС визначає з числа працівників такого підрозділу особу, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А». Для проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б» і «В» особа, яка виконує функції адміністратора конкурсу, визначається керівником державної служби органу, в якому проводиться конкурс, з числа працівників служби управління персоналом. У разі ж коли в державному органі неможливо визначити адміністратора з числа працівників служби управління персоналом, функції адміністратора виконує особа з числа інших працівників такого органу, яка визначається керівником державної служби.

Адміністратор несе персональну відповідальність за розголошення інформації, що стала йому відома під час проведення конкурсу, а також веде протокол засідання Комісії або конкурсної комісії, оформляє відомості про результати конкурсу, роздруковує звіти про результати проходження тестування, перевіряє особу кандидата тощо.

5.4. Частина четверта коментованої статті визначає повноваження конкурсних комісій і її членів. Відповідні повноваження деталізують зміст частин першої-третьої статті 26 Закону в частині компетенції конкурсних комісій і їх членів та пов'язані насамперед з вивченням результатів перевірки службами управління персоналу документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби щодо їх відповідності закону; проведенням відбору кандидатів шляхом тестування, розв'язання ситуаційних завдань, співбесіди та/або інших видів оцінювання, згідно з вимогами Порядку проведення конкурсу; особистим оцінюванням рівня професійної компетентності кандидатів та визначенням їхнього загального рейтингу; визначенням переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади.

У свою чергу, повноваження Комісії та її членів визначені у статті 15 Закону.

5.5. Частина п'ята коментованої статті встановлює, що рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від її складу. Рішення конкурсної комісії оформляється протоколом відповідного змісту та в доступний спосіб доводиться спеціальним структурним підрозділом НАДС, який утворюється для організаційного та матеріально-технічного забезпечення роботи Комісії, або службою управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, не пізніше ніж протягом наступного робочого дня з дня прийняття відповідного рішення.

Стаття 28. Оформлення та оприлюднення результатів конкурсу

1. Рішення конкурсної комісії оформляється протоколом, який підписується присутніми на засіданні членами комісії, не пізніше ніж протягом трьох календарних днів після його проведення і зберігається в державному органі, в якому проводився конкурс, протягом п'яти років.

2. Інформація про переможця конкурсу оприлюднюється на офіційних веб-сайтах центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та державного органу, в якому проводився конкурс, не пізніше наступного робочого дня після підписання протоколу засідання конкурсної комісії відповідно до Порядку проведення конкурсу.

За результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, оприлюднюється інформація про переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади, запропонованих Комісією суб'єкту призначення.

3. Витяг із протоколу засідання конкурсної комісії є складовою особою справи державного службовця, якого призначено на посаду державної служби за результатами конкурсу.

4. Служба управління персоналом державного органу, в якому проводився конкурс, надсилає кожному кандидату письмове повідомлення про результати конкурсу протягом п'яти календарних днів з дня їх оприлюднення.

5. Учасник конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір, має право оскаржити рішення конкурсної комісії:

1) щодо конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» – до суду;

2) щодо конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В» – до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду.

6. Скарга на рішення конкурсної комісії подається не пізніше ніж через 10 календарних днів з дня отримання письмового повідомлення про результати конкурсу.

Учасник конкурсу, який оскаржує рішення конкурсної комісії, зобов'язаний повідомити про це відповідну конкурсну комісію з наданням копії скарги.

7. Про результати розгляду скарги центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, повідомляє учасника конкурсу, який подав скаргу, не пізніше 14 календарних днів з дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення направляє керівнику державної служби в державному органі, в якому проводився конкурс, обов'язкову для виконання вимогу про скасування результатів конкурсу.

1. Предмет регулювання

Стаття регулює порядок оформлення та оприлюднення результатів кон-

курсу на вакантну посаду державної служби, а також процедуру оскарження відповідних рішень конкурсної комісії учасниками конкурсу в судовому та позасудовому порядку, скасування рішень конкурсної комісії в разі встановлення фактів порушень нею вимог законодавства щодо організації та проведення конкурсу.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є встановлення порядку оформлення та оприлюднення результатів конкурсу на вакантну посаду державної служби, своєчасного інформування учасників конкурсу про його результати, а також визначення порядку оскарження у судах та НАДС рішень Комісії та інших конкурсних комісій. При цьому усі процедури щодо оформлення та оприлюднення результатів конкурсу на вакантну посаду державної служби унормовані з визначенням строків, які дозволяють учасникам конкурсу, з одного боку, захищати своє право на державну службу, а з іншого – забезпечити оприлюднення рішень щодо переможців конкурсу в розумні терміни, без затягувань і зволікань із зайняттям вакантних посад державної служби. Останнє засвідчує прагнення законодавця забезпечити безперервність державної служби.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття пов'язана насамперед із забезпеченням неухильного дотримання Комісією та іншими конкурсними комісіями в Україні вимог чинного законодавства щодо оформлення та оприлюднення результатів конкурсу в розумні строки.

Стаття також визначає порядок реалізації права кожного на судовий захист своїх основоположних прав і свобод. Право на справедливий судовий захист отримало своє первинне втілення ще в *Magna Carta* 1215 року в Англії та утвердилося як важливий правозахисний механізм. На сьогодні право на справедливе судочинство закріплене у Загальній декларації прав людини 1948 року, Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, іншими міжнародними договорами і документами.

Так, стаття 8 Загальної декларації прав людини 1948 року встановлює, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією чи законами¹⁷⁶. У свою чергу, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року у статті 6 закріплює право на справедливе судочинство, встановлюючи, що кожен має право на справед-

¹⁷⁶ Загальна декларація прав людини: прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року № 217 А(III) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

ливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом¹⁷⁷.

Серед міжнародних документів, які встановлюють стандарти щодо ефективного доступу до правосуддя, включаючи і оскарження рішень конкурсних комісій з боку учасників конкурсу, які не пройшли конкурсний відбір, слід згадати Рекомендацію № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя. Ця Рекомендація зобов'язує держави – учасниці вжити належні заходи з інформування громадськості про місцезнаходження і компетенцію судів, а також про порядок звернення до суду або ж захисту своїх інтересів у судовому порядку (пункт 1, розділ А)¹⁷⁸.

Відповідні міжнародні принципи захисту прав і свобод людини, зокрема й права громадян на рівний доступ до державної служби, також закріплює Основний Закон України. Так, Конституція у частині першій статті 55 встановлює, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом. Це конституційне положення також поширюється на конституційне право на рівний доступ до державної служби. У свою чергу, КСУ у своєму рішенні від 25 грудня 1997 р. № 9-зп зазначив, що відмова суду в прийнятті позовних і інших заяв, скарг, оформлених згідно з вимогами чинного законодавства, є порушенням права людини на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмеженим¹⁷⁹.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Частини п'ята і шоста коментованої статті містять термін «учасник конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір», який застосовується до осіб, які не пройшли конкурс на зайняття будь-якої вакантної посади державної служби та оскаржують рішення конкурсної комісії в позасудовому або/та судовому порядку.

У коментованій статті також застосовується термін «скарга на рішення конкурсної комісії», який передбачає офіційне опротестування учасником конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір, у таких інстанціях, як НАДС або суд. Оскарження діяльності Комісії, як власне й діяльності чи бездіяльності НАДС при розгляді скарги на рішення конкурсної комісії щодо проведення конкурсу на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється в Україні в порядку адміністративної юрисдикції.

¹⁷⁷ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, ратифікована Законом України від 17.07.1997 року № 475/97-ВР разом з першим протоколом та протоколами № 2, 4, 7 та 11 // Відомості ВРУ. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

¹⁷⁸ Рекомендація № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя (прийнята Комітетом Міністрів 14 травня 1981 року на 68-ому засіданні) // Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. – Київ, 2015. – С. 295.

¹⁷⁹ Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. № 9-зп (справа за зверненням жителів міста Жовті Води) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 25.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті встановлює порядок оформлення рішення конкурсної комісії за результатами проведення конкурсу на вакантну посаду державної служби. Таке рішення оформлюється протоколом, який підписується присутніми на засіданні членами конкурсної комісії. Законодавець установлює, що протокол має бути підписаний не пізніше ніж протягом трьох календарних днів після проведення відповідного засідання конкурсної комісії. Після підписання протокол, який документально затверджує рішення конкурсної комісії, зберігається в державному органі, в якому проводився конкурс, упродовж наступних п'яти років.

5.2. Частина друга коментованої статті визначає, що інформація про переможця конкурсу на вакантну посаду державної служби оприлюднюється на офіційних сайтах НАДС, а також того державного органу, в якому проводився конкурс.

Свої особливості, встановлені абзацом другим частини другої коментованої статті, має оприлюднення інформації за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А». Відповідна інформація розміщується на офіційному веб-сайті НАДС, на якому також оприлюднюється інформація про переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади, запропонованих Комісією суб'єкту призначення.

Інформація про переможця конкурсу на вакантну посаду державної служби, за винятком інформації про переможця закритого конкурсу, оприлюднюється не пізніше наступного робочого дня після підписання протоколу засідання конкурсної комісії.

У свою чергу, Порядок проведення конкурсу встановлює, що оприлюдненню інформації про переможця конкурсу на вакантну посаду державної служби передуює передача НАДС або його територіальному органу відповідної інформації. Так, керівник державного органу, в якому проводився конкурс, забезпечує передачу НАДС або його територіальному органу за місцем розташування державного органу інформації про переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата в електронній формі на відповідну електронну адресу не пізніше ніж протягом наступного робочого дня з дати підписання протоколу засідання конкурсної комісії. Ця інформація має чітко структуровану форму й повинна містити: а) прізвище, ім'я та по батькові кандидата; а) найменування посади; в) загальну кількість балів, які набрав кандидат.

Результати конкурсу оприлюднюються не пізніше ніж протягом 45 календарних днів з дня оприлюднення оголошення про його проведення. Слід звернути увагу, що протоколи засідання конкурсної комісії щодо проведення закритого конкурсу, а також інформація про його переможця, відповідно до пункту 88 Порядку проведення конкурсу, не оприлюднюються.

Порядок проведення конкурсу також передбачає, що спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, надсилають кожному кандидату письмове повідомлення (поштою або засобами електронного зв'язку) про результати конкурсу протягом п'яти календарних днів з дня їх оприлюднення. Ця норма має на меті не лише інформування учасників конкурсу про його результати, а й забезпечує можливість учасників конкурсу своєчасно оскаржити рішення конкурсної комісії до НАДС або/та суду. Адже частина шоста коментованої статті відводить на подання такої скарги десять календарних днів.

Для забезпечення функціонування інституту призначення на посаду протягом одного року з дня проведення відповідного конкурсу других за результатами конкурсу кандидатів, спеціальний структурний підрозділ НАДС та служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, ведуть реєстр других за результатами конкурсу кандидатів. Порядок реалізації права других за результатами конкурсу кандидатів зайняти відповідну посаду державної служби, щодо якої проводиться конкурс унормовано в статті 29 Закону.

5.3. Частини п'ята – сьома коментованої статті визначають порядок оскарження результатів конкурсної комісії учасниками конкурсу, які не пройшли конкурсний відбір, а також інстанційність розгляду відповідних справ. Так, розгляд скарг від учасників конкурсу, які не пройшли конкурсний відбір, здійснюється:

судами – щодо результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А»;

НАДС – щодо результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б» і «В».

У першому випадку учасник конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір на вакантну посаду категорії «А», має право оскаржити результати конкурсу, проведеного Комісією, у суді. Оскільки пункт 2 частини другої статті 17 «Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ» КАСУ відносить до компетенції адміністративних судів спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби¹⁸⁰, оскарження результатів конкурсу на державну службу категорії «А» здійснюється в порядку адміністративного судочинства.

Скарга на рішення комісії подається не пізніше ніж через десять календарних днів після отримання учасником конкурсу письмового повідомлення щодо результатів такого конкурсу. Так, скарга на рішення комісії щодо результатів проведення конкурсу на вакантні посади державної служби категорії «Б» і «В» подається у формі письмової заяви на ім'я Голови НАДС. У самій скарзі учасник конкурсу повинен чітко сформулювати предмет оскарження та стисло викласти аргументи, які свідчать про факти порушення конкурсною комісією вимог Закону та Порядку проведення конкурсу в частині

¹⁸⁰ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.

організації та проведення самого конкурсу, які призвели до того, що учасник конкурсу не став переможцем. До скарги учасник конкурсу може долучати додатки, які підтверджують факти відповідних порушень Закону та Порядку проведення конкурсу з боку конкурсної комісії або її членів. Копія відповідної скарги особисто, через пошту чи електронний зв'язок в обов'язковому порядку надається до комісії, чиї дії чи бездіяльність оскаржуються учасником конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір.

Після отримання скарги НАДС розглядає її по суті та повідомляє заявникові про результати розгляду у строк не пізніше 14 календарних днів. Якщо в результаті розгляду скарги учасника конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір, НАДС встановлює факти порушення конкурсною комісією або її членами вимог Закону та Порядку проведення конкурсу щодо умов або порядку проведення відповідного конкурсу, то керівнику державної служби в державному органі, в якому проводився конкурс, направляється обов'язкова для виконання вимога про скасування результатів конкурсу. Розгляд скарги по суті та направлення такої вимоги НАДС також має бути здійснений не пізніше 14 календарних днів¹⁸¹. Наслідками вимоги НАДС про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби є проведення повторного конкурсу згідно зі статтею 30 Закону.

У разі, коли скарга учасника конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір, не була задоволена НАДС, в учасника конкурсу залишається також право на судовий захист.

¹⁸¹ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо уточнення окремих положень) (реєстр. № 6227 від 23.03.2017) за результатами узагальнення практики розгляду НАДС скарг від учасників конкурсу, які не пройшли конкурсний відбір, передбачає збільшення строку розгляду скарги і направлення відповідної вимоги НАДС до керівника державної служби органу, де проводився конкурс, до 20 днів.

Стаття 29. Відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби

1. Другий за результатами конкурсу кандидат на зайняття вакантної посади державної служби має право на призначення на таку посаду протягом одного року з дня проведення конкурсу, якщо посада стане вакантною, а також у разі, якщо переможець конкурсу відмовився від зайняття посади або йому відмовлено у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки.

Інформація про те, що відповідна посада стала вакантною, повідомляється другому за результатами конкурсу кандидату протягом п'яти календарних днів.

1. Предмет регулювання

Стаття регулює право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби, а також порядок реалізації цього права.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є унормування інституту відкладеного права другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби упродовж 1 року. Закон скасував інститут кадрового резерву, який у попередні роки (1993–2015) був фактично легітимною формою позаконкурсного добору на вакантні посади державної служби. Водночас, складність процедури конкурсного відбору кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби і непоодинокі випадки звільнення чи переведення на іншу посаду державного службовця, що переміг у конкурсі, відразу після його призначення, а також можливість відмови від складення Присяги державного службовця, що тягне за собою непризначення на посаду державної служби, чи негативні результати спеціальної перевірки кандидата на здобуття посади на державній службі зумовили пошук правового механізму, який би оптимізував процедуру добору кадрів на державну службу. Таким механізмом стало запровадження інституту права другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби без проведення повторного конкурсу.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття пов'язана з раціональним використанням людських ресурсів на державній службі та відповідає змісту принципу ефективності державної служби, тобто раціонального і результативного використання ресурсів для досягнення цілей державної політики у сфері публічної служби, закріпленого в пункті 6 частини першої статті 4 Закону.

Інститут відкладеного права другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби також узгоджується з принципами меритократії при організації управління публічною службою. Зокрема, «Принципи публічного управління. Система для країн Східного Партнерства (програма SIGMA)» у принципі 3 закріплюють, що «відбір на державну службу, зовнішній або внутрішній, незалежно від категорії/класу державних службовців, здійснюється на меритократичних засадах ...»¹⁸².

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Слід звернути увагу на ключовий термін коментованої статті – «другий за результатами конкурсу кандидат». Таким є кандидат на вакантну посаду державної служби, який успішно пройшов конкурсний відбір і був визначений протокольно оформленим рішенням конкурсної комісії другим за рейтингом кандидатом, який набрав найбільшу загальну кількість балів.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Коментована стаття, яка складається з однієї частини, визначає право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби, якщо така посада стане вакантною, а також порядок і строки повідомлення такому кандидатові про вивільнення посади державної служби, за яку він змагався в ході проведення конкурсу. Нормативний зміст коментованої статті деталізований у Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246.

Як уже зазначалося, спеціальний структурний підрозділ НАДС та служба управління персоналом державного органу, в якому проводився конкурс, ведуть реєстр других за результатами конкурсу кандидатів. За таким кандидатом коментована стаття закріплює право на призначення на посаду державної служби протягом одного року з дня проведення конкурсу, якщо:

посада стане вакантною;

переможець конкурсу відмовився від зайняття посади;

переможець конкурсу відмовився від прийняття Присяги державного службовця;

переможцю конкурсу буде відмовлено у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки через виявлення обмеження (обмежень) щодо призначення на посаду.

Згідно з абзацом другим частини першої коментованої статті інформація про те, що відповідна посада стала вакантною, повідомляється другому за

¹⁸² Принципи публічного управління. Система для країн Східного Партнерства (програма SIGMA) // The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>

результатами конкурсу кандидату протягом п'яти календарних днів. У цьому випадку спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводився конкурс, повідомляє другому за результатами конкурсу кандидату про те, що відповідна посада стала вакантною, протягом п'яти календарних днів з дня відкриття відповідної вакансії. Таке повідомлення може здійснюватись одним із доступних способів, обраним кандидатом у заяві, за формою визначеною у *додатку 2* Порядку проведення конкурсу (надсилання листа на зазначену адресу; надсилання електронного листа на зазначену електронну адресу; телефонного дзвінка за номером), а також надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення. Незалежно від форми повідомлення, обраної учасником конкурсу в заяві на проведення конкурсу, надсилання повідомлення рекомендованим листом з повідомленням про вручення є обов'язковим.

У разі коли протягом одного місяця з дня надіслання зазначеного рекомендованого листа другий за результатами конкурсу кандидат не подасть письмової заяви та інших передбачених законодавством документів для призначення його на посаду, він вважається таким, що відмовився від зайняття відповідної посади.

Слід звернути увагу, що коментована стаття поширює право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби без визначення категорій державної служби, щодо яких це право може бути застосованим.

Стаття 30. Повторний конкурс

1. Повторний конкурс проводиться у разі:

1) встановлення факту порушення умов конкурсу під час його проведення, яке могло вплинути на його результати;

2) якщо за результатами конкурсу не визначено кандидата на зайняття вакантної посади;

3) виявлення за результатами спеціальної перевірки обмежень щодо вступу на державну службу переможця конкурсу та відсутності другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби.

2. У випадках, передбачених пунктом 1 частини першої цієї статті, частиною четвертою статей 35 і 36 цього Закону, рішення конкурсної комісії скасовується суб'єктом призначення, а про проведення повторного конкурсу оголошується не пізніше ніж протягом 10 календарних днів з дня скасування рішення конкурсної комісії.

3. Повторний конкурс проводиться у порядку, визначеному для проведення конкурсу.

1. Предмет регулювання

Стаття регулює підстави, порядок організації та проведення повторного конкурсу на вакантні посади державної служби.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є унормування інституту повторного конкурсу на вакантну посаду державної служби. Зокрема, визначення дискретних підстав і порядку проведення повторного конкурсу на вакантну посаду державної служби, а також регулювання особливостей призначення повторного конкурсу, коли переможець конкурсу, який призначається на посаду державної служби уперше, не згоден з рішенням про встановлення випробування або відмовляється від складення Присяги державного службовця, однак другий за результатами конкурсу кандидат не використав своє відкладене право на зайняття вакантної посади чи такого кандидата не визначено.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття пов'язана з реалізацією принципу неухильного дотримання органами державної влади та їх посадовими особами у своїй діяльності вимог Конституції та законів України, закріпленого у частині другій статті 19 Основного Закону, а також із дотриманням принципу справедливого працевлаштування, підтвердженого міжнародними стандартами у сфері праці. Зокрема, пункт «с» статті 2 Рекомендації МОП щодо дискримінації в галузі праці та занять № 111, прийнятої 25 червня 1958 р., встановлює, що урядові органи повинні застосовувати справедливу і таку, що не допускає дискримі-

нації, політику працевлаштування в усіх галузях своєї діяльності¹⁸³, включаючи й публічну службу, різновидом якої є державна служба.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Термін «повторний конкурс» є похідним від слова «конкурс» (від лат. *concursum* – «зустріч, зіткнення»), яке в контексті вступу на державну службу означає форму та спосіб заміщення різних категорій вакантних посад державної служби. Відповідно, термін «повторний конкурс» означає повторне проведення конкурсу на вакантну посаду державної служби, яка не була зайнята за результатами проведення первинного конкурсу.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментована стаття є заключною в главі 2 «Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби» і складається з трьох частин, які визначають зміст інституту повторного конкурсу на вакантну посаду державної служби, а також порядок і особливості проведення такого конкурсу. З часу набуття чинності Законом інститут повторного конкурсу став поширеним явищем при реалізації громадянами України свого права на рівний доступ до державної служби.

Наприклад, з 1 травня 2016 року по 10 березня 2017 року, за даними НАДС, лише в міністерствах було проведено 2 784 конкурси, з яких 183 – повторних, що становить 6,6% від загальної кількості проведених конкурсів. Найбільше повторних конкурсів за цей період відбулося в Міністерстві юстиції України: не визначено переможця конкурсу – 71; не відбулося з технічних причин – 11; скасовано рішення на вимогу НАДС – 1.

В обласних і районних державних адміністраціях з 1 травня 2016 року по 10 березня 2017 року було проведено 7 555 конкурсів на вакантні посади державної служби, з яких 1 158 – повторно, що становить 15,3% від загальної кількості проведених конкурсів. Найбільше повторних конкурсів за цей період було проведено в Донецькій і Київській областях – 288 і 232 відповідно. Основними причинами проведення повторних конкурсів у місцевих державних адміністраціях є: відсутність кандидатів на вакантні посади державної служби; кандидати не пройшли I етап конкурсу; не визначено переможця на вакантну посаду державної служби; скасування рішення конкурсної комісії на вимогу НАДС стосовно порушення встановленого порядку проведення конкурсу¹⁸⁴.

¹⁸³ Рекомендація Міжнародної організації праці щодо дискримінації в галузі праці та занять № 111, прийнята 25.06.1958 р. // Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП 1919-1964, Міжнародне бюро праці, Женева [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_602

¹⁸⁴ Лист Національного агентства з питань державної служби до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування від 31.03.2017 р. № 3038/50-17.

Таким чином, повторні конкурси на вакантні посади державної служби в державних органах становлять помітну частку (від 6 до 15%) від загальної кількості проведених конкурсів.

5.2. Частина перша коментованої статті передбачає підстави для проведення повторного конкурсу на посаду державної служби, якими є:

- 1) встановлення факту порушення умов конкурсу під час його проведення, яке могло вплинути на його результати;
- 2) якщо за результатами конкурсу не визначено кандидата на зайняття вакантної посади;
- 3) виявлення за результатами спеціальної перевірки обмежень щодо вступу на державну службу переможця конкурсу та відсутності другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби.

Разом із тим, досвід реалізації Закону в частині проведення повторних конкурсів свідчить, що передбачені коментованою статтею підстави для його проведення не є вичерпними. Зокрема, серед очевидних підстав для проведення повторного конкурсу може бути ще відмова особи від зайняття посади державної служби за умови відмови другого за результатами конкурсу кандидата від відкладеного права на зайняття вакантної посади або відсутності такого кандидата.

5.3. Отже, рішення конкурсної комісії підлягає скасуванню суб'єктом призначення з оголошенням не пізніше ніж протягом 10 календарних днів з дня скасування рішення про проведення повторного конкурсу у таких випадках:

- 1) встановлення факту порушення істотних умов конкурсу на вакантну посаду державної служби та процедури його проведення, що могло вплинути на його результати;
- 2) незгоди особи, яка вперше вступає на державну службу, з рішенням про встановлення для неї випробування та відсутності іншого кандидата, до якого можна застосувати відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби;
- 3) відмови переможця конкурсу від складення Присяги державного службовця та відсутності іншого кандидата, до якого можна застосувати відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби.

5.4. Проведення повторного конкурсу відбувається з дотриманням умов і процедур проведення конкурсу, які встановлені законодавцем для першого (первинного) конкурсу, визначених у главі 2 «Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби» Закону та в Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246.

Глава 3. Призначення на посаду державної служби

Стаття 31. Порядок призначення на посаду державної служби

1. На посаду державної служби призначається переможець конкурсу.

2. Рішення про призначення приймається:

1) на посаду державної служби категорії «А» – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, цим та іншими законами України;

2) на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби.

3. Рішення про призначення на посаду державної служби приймається після закінчення строку оскарження результатів конкурсу, а в разі оскарження результатів конкурсу – після прийняття рішення за скаргою суб'єктом розгляду скарги (органом, уповноваженим на розгляд скарги), але не пізніше 30 календарних днів після оприлюднення інформації про переможця конкурсу, якщо інше не передбачено законом. Таке рішення приймається на підставі протоколу засідання конкурсної комісії.

4. Рішення про призначення або про відмову у призначенні на посаду державної служби приймається за результатами спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та за результатами перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади».

5. Служба управління персоналом у 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.

6. З метою безперебійного функціонування державного органу одночасно з прийняттям рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби суб'єкт призначення може прийняти рішення про тимчасовий розподіл обов'язків за цією посадою між державними службовцями, які працюють у відповідному структурному підрозділі державного органу.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є процедура призначення на посаду державної служби.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення суб'єкта, який приймає рішення про призначення на посаду; правове регулювання процедури прийняття рішення про призначення на посаду, в тому числі визначення часових меж для прийняття такого рішення; вирішення питання необхідності безперебійного функціонування державного органу.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття враховує пункт 5 «Процедури прийняття на публічну службу» Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі від 24 лютого 2000 р., відповідно до якої системи та процедури прийняття мають бути відкритими та прозорими, а їхні норми та правила – зрозумілими. Вони повинні забезпечувати отримання посади тим кандидатом, чиї якості найкраще відповідають конкретним потребам відповідного підрозділу чи організації.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Визначення «посади державної служби», «суб'єкта призначення», «керівника державної служби» міститься в статті 2 Закону (див. коментар до статті 2).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті однозначно встановлює, що на посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Тобто, після завершення процедури конкурсу і визначення переможця його зобов'язані призначити на посаду державної служби. Однак потрібно взяти до уваги норму частини четвертої статті, в якій міститься виняток, коли переможцю конкурсу відмовляють у призначенні – якщо результати спеціальної перевірки відповідно до Закону «Про запобігання корупції» та результати перевірки відповідно до Закону «Про очищення влади» свідчать про неможливість призначення особи на посаду державної служби.

5.2. Посади, що належать до категорії «А», визначені в частині другій статті 6 Закону: Державний секретар КМУ та його заступники, державні секретарі міністерств; керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами КМУ, та їх заступники; керівники апаратів КСУ, ВСУ, вищих спеціалізованих судів та їх заступники, керівники секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та їх заступники, Голова ДСА та його заступники; голови місцевих державних адміністрацій; керівники державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. Рішення про їх призначення приймається суб'єктом призначення. Суб'єкт призначення визначається Конституцією та законами України. Порядок призначення передбачений Конституцією, цим та іншими законами.

Державний секретар КСУ, його заступники, державні секретарі міністерств, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами

КМУ, та їх заступники призначаються на посаду КМУ за пропозицією Комісії (частина четверта статті 47 Закону «Про Кабінет Міністрів України»¹⁸⁵; частина друга статті 10, частини перша і друга статті 19 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»¹⁸⁶).

Керівник Секретаріату КСУ призначається КСУ за поданням Голови КСУ (частина третя статті 44 Закону «Про Конституційний Суд України»)¹⁸⁷. Керівників апаратів вищих спеціалізованих судів, ВСУ, їх заступників призначає на посаду за погодженням голови відповідного суду Голова ДСА (частина четверта статті 155 Закону «Про судоустрій і статус суддів»)¹⁸⁸.

Керівник секретаріату Вищої ради правосуддя та його заступники призначаються на посаду Вищою радою правосуддя у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених Законом «Про Вищу раду правосуддя» (частина третя статті 27 Закону «Про Вищу раду правосуддя»)¹⁸⁹. Працівники секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України призначаються на посаду Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених Законом «Про судоустрій і статус суддів» (частина п'ята статті 102 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Голова ДСА призначається на посаду і звільняється з посади Вищою радою правосуддя. Призначення Голови ДСА України здійснюється на конкурсній основі (частина друга статті 153 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Голова ДСА України має заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Вищою радою правосуддя відповідно до законодавства про державну службу. Призначення заступника Голови ДСА України здійснюється на конкурсній основі (частина шоста статті 153 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням КМУ (частина четверта статті 118 Конституції). Призначення також здійснюється на конкурсній основі за процедурою, передбаченою для посад категорії «А».

5.3. Посади, що належать до категорій «Б» і «В», визначені в пунктах 2 і 3 частини другої статті 6 Закону (див. коментар до статті 6). До категорії «Б» належать посади керівників структурних підрозділів Секретаріату

¹⁸⁵ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Стор. 23. – Ст. 619.

¹⁸⁶ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (із змінами) // Офіційний вісник України. – № 27. – Стор. 20. – Ст. 1123.

¹⁸⁷ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII // Голос України. – 2017. – 02.08. – №141.

¹⁸⁸ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56. – Стор. 9. – Ст. 1935.

¹⁸⁹ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Стор. 180. – Ст. 107.

КМУ та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів таких державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; заступників голів місцевих державних адміністрацій; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. До категорії «В» належать інші посади державної служби, які не належать до категорії «А» і «Б».

Рішення про призначення на такі посади приймається керівником державної служби.

Щодо осіб, які здійснюють повноваження керівника державної служби, див. у коментарі до частини першої статті 17 Закону.

5.4. У разі коли результати конкурсу не оскаржуються, рішення про призначення на посаду державної служби приймається після закінчення строку оскарження таких результатів конкурсу. В частині шостій статті 28 Закону визначений строк оскарження – не пізніше ніж через 10 календарних днів з дня отримання письмового повідомлення про результати конкурсу.

Якщо результати конкурсу оскаржуються, рішення про призначення приймається після прийняття рішення за скаргою суб'єктом розгляду скарги (органом, уповноваженим на розгляд скарги). Суб'єкти розгляду скарги визначені в частині п'ятій статті 28 Закону: щодо конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» – суд; щодо конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В» – НАДС або суд (див. коментар до статті 28). При цьому призначення повинне відбутися не пізніше ніж протягом 30 календарних днів після оприлюднення інформації про переможця конкурсу, якщо інше не передбачено законом.

Щодо оприлюднення інформації про переможця конкурсу див. у коментарі до статті 28 Закону.

Підставою для прийняття рішення про призначення є протокол засідання конкурсної комісії.

Законопроектом 6227 пропонується нова редакція цієї статті: «Рішення про призначення на посаду державної служби категорії «А» приймається після визначення суб'єктом призначення переможця конкурсу та не пізніше п'яти (авт. – на думку експертів, десяти) календарних днів з дня надходження результатів спеціальної перевірки у випадку та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції. Рішення про призначення на посаду державної служби категорій «Б» і «В» приймається після закінчення строку оскарження результатів конкурсу, але не раніше 10 календарних днів з дня оприлюднення інформації про переможця конкурсу на підставі протоколу засідання конкурсної комісії та за результатами спеціальної перевірки у випадку та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції. У разі оскарження рішення конкурсної комісії до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує

державну політику у сфері державної служби, рішення про призначення на посаду державної служби категорій «Б» і «В» приймається після прийняття рішення за скаргою, яким встановлено відсутність факту порушення умов або порядку проведення конкурсу, яке могло вплинути на його результати».

Загалом у механізмі призначення переможців конкурсів на посаду державної служби важливо забезпечити юридичну визначеність та розумність строків для такого призначення. В перший період дії Закону спостерігалися негативні приклади, коли призначення на посаду затягувалося на кілька місяців через спеціальну перевірку, точніше недотримання строків її проведення. Отже, ще одним виходом з такої ситуації може бути встановлення безумовного граничного терміну, після закінчення якого особа повинна бути призначена на посаду. Це змушуватиме державні органи проводити спеціальну перевірку вчасно.

5.5. У частині четвертій коментованої статті йдеться про необхідність проведення спеціальної перевірки щодо переможця конкурсу відповідно до Закону «Про запобігання корупції» та перевірки відповідно до Закону «Про очищення влади». Від результатів перевірок залежить прийняття рішення про призначення чи про відмову у призначенні переможця конкурсу на посаду.

Особливості та порядок проведення спеціальної перевірки визначені статтями 56–58 Закону «Про запобігання корупції»¹⁹⁰.

Стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується НАЗК, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. Посади, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, визначені у примітці до статті 56 Закону «Про запобігання корупції». У Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків, затвердженому рішенням НАЗК від 17 червня 2016 р. № 2, зокрема, посади державної служби, визначені структурою державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, у разі недоцільності утворення структурних підрозділів¹⁹¹.

Спеціальна перевірка не проводиться щодо претендентів, які перебувають на посадах у державних органах, органах влади АР Крим та призначаються в порядку переведення чи просування по службі на посади в межах того ж органу або призначаються в порядку переведення на посади в інших державних органах, органах влади АР Крим; претендентів, які перебувають на посадах в державних органах, органах влади АР Крим, що припиня-

¹⁹⁰ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Стор. 156. – Ст. 2474.

¹⁹¹ Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: рішення НАЗК від 17.06.2016 р. № 2 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 61. – Стор. 405. – Ст. 2112.

ються, та призначаються в порядку переведення на роботу до інших органів, до яких переходять повноваження та функції органів, що припиняються.

Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) державного органу, органу влади АР Крим або їх апарату, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом. Для забезпечення організації проведення спеціальної перевірки керівник відповідного державного органу, органу влади АР Крим або їх апарату може визначити відповідальний структурний підрозділ. Щодо кандидатів на зайняття інших посад, призначення на які здійснюється Президентом України або КМУ, організація проведення спеціальної перевірки покладається відповідно на Главу Адміністрації Президента України, Міністра КМУ або їх заступників. Організація проведення спеціальної перевірки у новостворених державних органах покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної служби, до моменту утворення у такому новоствореному органі відповідального за це структурного підрозділу.

Спеціальній перевірці підлягають відомості про особу, яка претендує на зайняття посади, зокрема стосовно:

1) наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення;

2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення;

3) достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави;

4) наявності в особи корпоративних прав;

5) стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання;

6) відношення особи до військового обов'язку;

7) наявності в особи допуску до державної таємниці, якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади;

8) поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України «Про очищення влади».

Кандидат на посаду, стосовно якого спеціальна перевірка вже проводилася, при призначенні в порядку переведення на посаду до іншого державного органу, органу влади АР Крим повідомляє про це відповідний орган, який в установленому порядку запитує інформацію щодо її результатів.

Спеціальна перевірка проводиться за письмовою згодою особи, яка претендує на зайняття посади, у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дня надання згоди на її проведення. У разі ненадання особою такої згоди питання щодо призначення її на посаду не розглядається.

Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або

особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком затверджений постановою КМУ від 25 березня 2015 р. № 171¹⁹².

Особа, яка претендує на зайняття посади, також подає до НАЗК декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави.

Після одержання письмової згоди на проведення спеціальної перевірки орган, на посаду в якому претендує особа, не пізніше наступного дня надсилає відповідним державним органам, до компетенції яких належить проведення спеціальної перевірки відомостей, або їх територіальним органам (за наявності) запит про перевірку відомостей щодо такої особи за формою, яку затверджує КМУ.

Щодо кандидатів на зайняття посад, призначення на які здійснюється Президентом України або КМУ, такий запит надсилається до відповідних державних органів (їх територіальних органів) відповідно Главою Адміністрації Президента, Міністром КМУ (їх заступниками або іншою визначеною ними посадовою особою) через НАДС.

Спеціальна перевірка проводиться:

1) Національною поліцією і ДСА – щодо відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття, погашення;

2) Міністерством юстиції та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку – щодо наявності в особи корпоративних прав;

3) НАЗК – щодо наявності у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, відомостей про кандидата, а також щодо достовірності відомостей, зазначених особою у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік;

4) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, відповідним органом виконавчої влади АР Крим, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації – щодо відомостей про стан здоров'я кандидата (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я);

5) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, відповідним органом виконавчої влади АР Крим, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, центральним органом виконавчої влади, якому підпорядкований навчальний заклад, керівником навчального закладу – щодо освіти, наявності у кандидата наукового ступеня, вченого звання;

6) СБУ – щодо наявності в особи допуску до державної таємниці, а

¹⁹² Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов КМУ: постанова КМУ від 25.03.2015 р. №171 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 28. – Стор. 115. – Ст. 812.

також щодо відношення особи до військового обов'язку (в частині персонально-якісного обліку військовозобов'язаних СБУ);

7) Міністерством оборони України, військовими комісаріатами АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя – щодо відношення особи до військового обов'язку (за винятком випадків персонально-якісного обліку військовозобов'язаних СБУ).

До проведення спеціальної перевірки можуть бути залучені інші центральні органи виконавчої влади або спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції з метою перевірки відомостей про особу або достовірності документів.

Інформація про результати спеціальної перевірки, підписана керівником органу, що провів перевірку, а в разі його відсутності – особою, яка виконує його обов'язки, або заступником керівника органу відповідно до розподілу функціональних обов'язків, подається до органу, який надіслав відповідний запит, у семиденний строк з дати надходження запиту.

Під час проведення спеціальної перевірки між органами (підрозділами), які її проводять, можуть здійснюватися взаємодія та обмін відомостями щодо особи, зокрема щодо осіб, які претендують на зайняття посад, перебування на яких становить державну таємницю. Такі взаємодія й обмін здійснюються у порядку, визначеному КМУ.

У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту розбіжностей у поданих претендентом на посаду автобіографії та/або декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави, за минулий рік посадовою особою (органом), яка (який) організовує проведення спеціальної перевірки, надається можливість претенденту на посаду протягом п'яти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом та/або виправити таку розбіжність.

У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про претендента на посаду, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення на цю посаду, відмовляє претенденту у призначенні на посаду.

У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки та розгляду вищезазначених пояснень претендента на посаду факту подання ним підроблених документів або неправдивих відомостей посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення на цю посаду, повідомляє протягом трьох робочих днів про виявлений факт правоохоронні органи та відмовляє претенденту у призначенні на посаду.

Особа, щодо якої за результатами спеціальної перевірки встановлено обставини, які є підставою для відмови у призначенні на посаду, вважається такою, що не пройшла спеціальну перевірку. Рішення про відмову у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки може бути оскаржено до суду.

Орган, на посаду в якому претендує особа, на підставі одержаної інформації готує довідку про результати спеціальної перевірки за формою, затвердженою КМУ. Щодо кандидатів на зайняття посад, призначення на які здійснюється Президентом України або КМУ, таку довідку готує відповідний структурний підрозділ Адміністрації Президента України або Секретаріату КМУ.

Особи, щодо яких проведена спеціальна перевірка, мають право на ознайомлення з довідкою про результати спеціальної перевірки та в разі незгоди з результатами перевірки можуть подати відповідному органу державної влади свої зауваження у письмовій формі. Ці зауваження підлягають розгляду у семиденний строк з дня їх надходження.

Інформація про результати спеціальної перевірки та документи щодо її проведення є конфіденційними, якщо вони не містять відомостей, що становлять державну таємницю.

Документи, що були подані особою, яка претендувала на зайняття посади, для проведення спеціальної перевірки, у разі призначення її на посаду передаються для зберігання в особовій справі, а в разі відмови у призначенні на посаду повертаються цій особі під розписку, крім випадків, коли встановлено неправдивість цих документів, та інших випадків, передбачених законом.

Довідка про результати спеціальної перевірки додається до документів, поданих особою, або до особової справи, якщо прийнято рішення про її призначення на посаду.

5.6. Особа, яка претендує на зайняття посади в органі державної влади, подає власноручно написану письмову заяву, якою повідомляє про те, що до неї не застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 Закону «Про очищення влади», та про згоду на проходження перевірки, згоду на оприлюднення відомостей стосовно неї (частина перша статті 6 Закону «Про очищення влади»)¹⁹³.

Встановлення перевіркою факту належності особи до згаданого переліку осіб є підставою для відмови у призначенні такої особи на посаду, на яку вона претендує (частина третя статті 6 Закону «Про очищення влади»).

5.7. У разі коли особа призначається на державну службу вперше, служба управління персоналом: 1) організовує складення Присяги державного службовця; 2) ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією. Якщо особа не вперше призначається на посаду державної служби, то служба управління персоналом ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

Про Правила внутрішнього службового розпорядку див. у коментарі до статті 47 Закону.

¹⁹³ Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 82. – Стр. 7. – Ст. 2317.

Типові правила внутрішнього службового розпорядку, що затверджені наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 50¹⁹⁴, визначають загальні положення щодо організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату, режим роботи, умов перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу. Службова дисципліна в державному органі ґрунтується на засадах сумлінного та професійного виконання державним службовцем своїх обов'язків, створення належних умов для ефективної роботи, їх матеріально-технічного забезпечення, заохочення за результатами роботи.

Правила внутрішнього службового розпорядку в державному органі затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу за поданням керівника державної служби в державному органі і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі цих Типових правил.

Ними визначені загальні правила етичної поведінки в державному органі; робочий час і час відпочинку державного службовця; порядок повідомлення державним службовцем про свою відсутність; перебування державного службовця в органі державної влади у вихідні, святкові, неробочі дні та після закінчення робочого часу; порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень зі службових питань; дотримання загальних інструкцій з охорони праці та протипожежної безпеки; порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем.

Посадова інструкція визначає завдання, права, обов'язки, відповідальність державного службовця, його взаємовідносини за посадою.

5.8. Частина шоста коментованої статті закріплює право суб'єкта призначення на процедуру перерозподілу обов'язків на період до призначення на вакантну посаду державного службовця. Таке рішення ухвалюється одночасно з рішенням про оголошення конкурсу і стосується державних службовців, які працюють у відповідному структурному підрозділі державного органу. Метою цього механізму є забезпечення безперервного функціонування державного органу.

Законопроект 6227 пропонується нова редакція згаданої норми: «З метою безперервного функціонування державного органу одночасно з прийняттям рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби до призначення особи на таку посаду суб'єкт призначення може прийняти рішення:

1) про тимчасове покладення виконання обов'язків за вакантною посадою категорії «А» на одного із керівників самостійних структурних підрозділів цього державного органу;

¹⁹⁴ Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 р. № 50 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 29. – Стор. 63. – Ст. 1175.

2) про тимчасове покладення виконання обов'язків за вакантною посадою керівника самостійного структурного підрозділу на одного із державних службовців, які працюють у відповідному структурному підрозділі державного органу;

3) про тимчасовий розподіл обов'язків за іншими вакантними посадами державної служби між державними службовцями, які працюють у відповідному структурному підрозділі державного органу.

Рішення, передбачене у пункті 2 цієї частини, може бути прийнято за умови відсутності посади заступника керівника самостійного структурного підрозділу у державному органі або у тому разі якщо така посада є вакантною.

У разі прийняття рішення, передбаченого пунктами 1–3 абзацу першого цієї частини, відповідним працівникам встановлюється виплата, передбачена частиною четвертою статті 52 цього Закону».

На думку науковців та експертів, таке рішення варто приймати, якщо відсутня посада заступника або вона вакантна. Відповідно з частини сьомої (за законопроектом) пропонується виключити абзац другий. Також може бути доцільним обмеження у часі такого інструменту виконання функцій за вакантною посадою задля уникнення зловживань і свідомого зволікання з призначенням працівника на посаду.

Стаття 32. Обмеження щодо призначення на посаду

1. Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.

2. У разі виникнення обставин, що призводять до порушення вимог частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк.

Якщо в зазначений строк такі обставини добровільно не усунуто, керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів до їх усунення. Для цього керівник державної служби може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу. У такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу. У разі неможливості переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

3. У разі порушення вимоги, зазначеної в абзаці другому частини другої цієї статті, керівник державної служби несе відповідальність, встановлену законом.

4. Особи, які не повідомили керівника державної служби про обставини, зазначені у частині першій цієї статті, несуть відповідальність, встановлену законом.

5. На державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання коментованої є недопущення ситуацій, що можуть призвести до службового конфлікту інтересів, пов'язаного з призначенням на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи, а також процедура розв'язання такої проблеми у разі її виникнення під час проходження служби.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є запровадження заборони на пряме підпорядкування на державній службі близьких осіб, а також пряме підпорядкування між державним службовцем та особою, яка займає політичну посаду.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

У коментованій статті реалізується складова принципу професіоналізму державної служби (пункт 3 статті 4 Закону) – неупереджене виконання дер-

жавним службовцем посадових обов'язків; а також є зв'язок з принципом добросовісності державної служби (пункт 5 статті 4 Закону).

Коментована стаття враховує положення Модельного кодексу поведінки публічних службовців (додаток до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо Кодексів поведінки для публічних службовців, а саме:

- статті 8, якою передбачено, що публічний службовець не повинен допускати конфлікт його/її приватного інтересу та своєї публічної позиції (посади). Це його/її відповідальність – уникнути конфліктів інтересів, реальних, потенційних чи можливих;

- частин 3–5 статті 13 «Конфлікт інтересів». Оскільки публічний службовець зазвичай є єдиною особою, що знає, чи перебуває він/вона в ситуації конфлікту інтересів, публічний службовець має особистий обов'язок та відповідальність: бути готовим до будь-якого фактичного чи потенційного конфлікту інтересів; ужити заходів, щоб уникнути такого конфлікту; повідомити свого керівника про будь-який такий конфлікт, як тільки про це стало відомо; виконати будь-яке остаточне рішення для того, щоб відійти від ситуації чи позбавити себе вигоди, що створює конфлікт. Кожного разу, коли це необхідно, публічний службовець повинен оголосити, чи справді він/вона має конфлікт інтересів. Будь-який конфлікт інтересів, оголошений кандидатом на посаду публічної служби чи при призначенні на нову посаду в публічній службі, повинен бути вирішений перед призначенням;

- статті 14 «Повідомлення щодо інтересів»: публічний службовець, що займає посаду, де його персональні чи приватні інтереси ймовірно будуть порушені його/її офіційними обов'язками, повинен, як вимагається законом, оголосити про це після призначення або своєчасно після того і у випадку, коли відбуваються будь-які зміни щодо характеру та ступеня тих інтересів.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII).

Близькі особи – особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 Закону «Про запобігання корупції» (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характер сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи

підкувальник, особа, яка перебуває під опікою або підкуванням згаданого суб'єкта (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті містить заборону прямого підпорядкування на державній службі та й загалом у державному органі близьких осіб. У такому разі призначення на посаду не допускається. Такі обмеження не поширюються на близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи, та на осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах (частина перша статті 27 Закону «Про запобігання корупції»).

5.2. Частина друга коментованої статті визначає послідовність дій у разі виникнення ситуації прямого підпорядкування близьких осіб. Обов'язок повідомити про наявність прямого підпорядкування керівника державної служби покладено на відповідних осіб та близьких їм осіб, які зобов'язані не лише повідомити керівника державної служби, а й добровільно усунути такі обставини. Строк повідомлення та усунення таких обставин – 15 днів після виникнення таких обставин.

Якщо цього не сталося, обов'язок щодо усунення таких обставин покладається на керівника державної служби. Строк виконання ним відповідних дій – один місяць. У Законі не уточнено, з якого саме моменту відраховується цей строк. Якщо брати до уваги абзац перший частини другої коментованої статті, то місячний строк потрібно було відраховувати з дня закінчення перебігу 15-денного строку, що надається для добровільного усунення таких обставин. Однак варто взяти до уваги, що в абзаці другому частини другої статті 27 Закону «Про запобігання корупції» зазначено, що «відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування». На нашу думку, коментована стаття Закону потребує відповідного уточнення.

Заходами усунення обставин прямого підпорядкування є: 1) переведення державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі; 2) надання згоди на переведення до іншого державного органу. В коментованій статті йдеться про рівнозначну вакантну посаду, але враховуючи, що відповідно до статті 41 Закону переведення можливе «на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду», зауважимо, що у випадку, який розглядається, переведення можливе на рівнозначну або нижчу посаду, якщо державний службовець дає на це згоду. У разі неможливості переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади. Підставою для припинення державної служби в такому разі є пункт 5 частини першої статті 84 Закону.

5.3. Якщо керівник державної служби не виконав покладений на нього обов'язок з усунення обставин прямого підпорядкування близьких осіб, він притягається до дисциплінарної відповідальності, а за певних обставин (наявності істотної шкоди) – може бути притягнутий до кримінальної відповідальності за службову недбалість (стаття 367 ККУ)¹⁹⁵.

5.4. Неповідомлення керівника державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення є дисциплінарним проступком (пункт 11 частини другої статті 65 коментованого Закону) та тягне за собою дисциплінарну відповідальність. За вчинення цього проступку може застосовуватися звільнення з посади як винятковий вид дисциплінарного стягнення (частина п'ята статті 66 Закону) (див. коментар до статей 65 і 66 Закону). Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення (частина третя статті 65 Закону).

Разом з тим, особи, які не повідомили керівника державної служби про обставини наявності прямої підпорядкованості близьких осіб, несуть адміністративну відповідальність, передбачену статтею 172⁷ КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»¹⁹⁶. Так, відповідно до частини першої статті 172⁷ КУпАП, неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті ж дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік (частина третя статті 172⁷ КУпАП).

Відповідно до пункту 3 статті 84 Закону, набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення є підставою для припинення державної служби.

Тобто, на нашу думку, має місце конкуренція норм, що регулюють питання звільнення державного службовця з посади, якщо він не повідомив керівника державної служби про відносини прямого підпорядкування близьких осіб, однією із сторін яких є такий державний службовець.

¹⁹⁵ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Стор. 1. – Ст. 920.

¹⁹⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

Вжиття заходів до усунення відносин прямого підпорядкування має розглядатися як обставина, що пом'якшує як дисциплінарну, так і адміністративну відповідальність за неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості близьких осіб.

5.5. На державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом «Про запобігання корупції»: обмеження використання службових повноважень чи свого становища (стаття 22), обмеження щодо одержання подарунків (стаття 23), обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25), обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави (стаття 26), обмеження спільної роботи близьких осіб (стаття 27).

Стаття 33. Акт про призначення на посаду

1. В акті про призначення на посаду зазначаються:

1) прізвище, ім'я, по батькові особи, яка призначається на посаду державної служби;

2) займана посада державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу;

3) дата початку виконання посадових обов'язків;

4) умови оплати праці.

2. Акт про призначення на посаду може містити також такі умови та зобов'язання:

1) строк призначення (у разі строкового призначення);

2) строк випробування (у разі призначення з випробувальним строком);

3) обов'язок державного органу забезпечити державному службовцю можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцю для виконання своїх посадових обов'язків.

3. Копія акта про призначення на посаду видається державному службовцю, ще одна копія зберігається в його особовій справі.

4. Акт про призначення на посаду приймається у вигляді указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення, залежно від категорії посади, відповідно до законодавства.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є процедура документального оформлення призначення особи на посаду державної служби.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення структури та форми акта про призначення особи на посаду державної служби.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття опосередковано пов'язана з принципом прозорості державної служби, закріпленим у пункті 9 статті 4 Закону.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Рівнозначна посада – визначення міститься в статті 2 Закону (див. коментар до статті 2).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Коментована стаття тісно пов'язана із статтею 31 Закону.

У коментованій статті чітко визначені обов'язкові складові для будь-якого акта про призначення на посаду: прізвище, ім'я, по батькові особи, яка призначається на посаду державної служби; займана посада державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу; дата початку виконання посадових обов'язків та умови оплати праці.

Частина друга коментованої статті містить складові (умови), які можуть бути в окремих актах про призначення на посаду: строк призначення у разі строкового призначення, строк випробування у разі призначення з випробувальним строком. Як додаткову складову акта про призначення можна розглядати обов'язок державного органу забезпечити надання державному службовцю можливості проходити професійне навчання з метою належного виконання своїх посадових обов'язків.

Відповідно до частини третьої коментованої статті, державному службовцю видається копія акта про призначення на посаду, ще одна копія повинна зберігатися в його особовій справі.

Стаття 34. Строкове призначення

1. Призначення на посаду державного службовця здійснюється безстроково, крім випадків, визначених цим та іншими законами України.

2. Строкове призначення на посаду здійснюється у разі:

1) призначення на посаду державної служби категорії «А» – на п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення на ще один строк або наступного переведення за пропозицією Комісії на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;

2) заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким відповідно до цього Закону зберігається посада державної служби.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є винятки із загального правила безстрокового призначення на посаду державного службовця.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є закріплення (підтвердження) загального правила про безстроковий характер призначення на посаду державної служби із визначенням чітких винятків з такого правила.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття прямо пов'язана з принципом стабільності державної служби, закріпленим у пункті 10 статті 4 Закону.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Під терміном «строкове призначення» слід розуміти призначення на строк до певної дати (якщо йдеться про 5-річне призначення на посади державної служби категорії «А») або призначення до невизначеної дати, пов'язаної з виходом на службу державного службовця, за яким відповідно до Закону зберігається посада.

Визначення терміна «рівнозначна посада» міститься в статті 2 Закону (див. коментар до статті 2, де також пропонується і визначення терміна «нижча посада»).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. За загальним правилом, призначення на державну службу є безстроковим. Певні винятки визначені в частині другій коментованої статті.

При цьому в пункті 1 частини другої коментованої статті міститься випадок строкового призначення з визначеним строком – призначення на посаду державної служби категорії «А» – на п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення на ще один строк або наступного переведення за пропозицією Комісії на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу.

Важливо відзначити, що в умовах, коли плінність на вищих посадах державної служби була надзвичайно високою, призначення на 5-річний строк може розглядатися як певна гарантія тривалого перебування на одній посаді.

5.2. Випадок строкового призначення з чітко невизначеним строком міститься в пункті 2 частини другої коментованої статті – заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким відповідно до цього Закону зберігається посада державної служби.

Стаття 35. Випробування

1. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку.

2. При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим.

3. Випробування при призначенні на посаду державної служби встановлюється строком до шести місяців.

4. У разі незгоди особи з рішенням про встановлення випробування вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Якщо конкурсною комісією такого кандидата не визначено, проводиться повторний конкурс.

5. Якщо державний службовець у період випробування був відсутній на роботі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, перебуванням у додатковій відпустці у зв'язку з навчанням або з інших поважних причин, строк випробування продовжується на відповідну кількість днів, протягом яких він фактично не виконував посадові обов'язки.

6. Суб'єкт призначення має право звільнити державного службовця з посади до закінчення строку випробування у разі встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді на підставі пункту 2 частини першої статті 87 цього Закону. Суб'єкт призначення попереджає державного службовця про звільнення у письмовій формі не пізніше як за сім календарних днів із зазначенням підстав невідповідності займаній посаді.

7. У разі якщо строк випробування закінчився, а державного службовця не ознайомлено з наказом про його звільнення з посади державної служби, він вважається таким, що пройшов випробування.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є відносини між суб'єктом призначення і державним службовцем (переможцем конкурсу), пов'язані з випробуванням.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є правове регулювання випробування державного службовця при прийнятті на державну службу для проведення превентивної перевірки його здатності до виконання покладених обов'язків на відповідній посаді.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття прямо пов'язана з принципом професіоналізму державної

служби, закріпленим у пункті 4 статті 4 Закону, оскільки випробування має на меті перевірити компетентність виконання посадових обов'язків державним службовцем.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Випробування – це особливий строковий правовий режим виконання посадових обов'язків особою, призначеною на посаду державної служби, що зумовлений потребою в перевірці відповідності державного службовця займаній посаді.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Відповідно до частини другої статті 33 Закону, акт про призначення може містити таку умову, як випробування (у разі призначення з випробувальним строком). Метою випробування є перевірка суб'єктом призначення відповідності державного службовця займаній посаді. Якщо особа не вперше призначається на державну службу, то питання про необхідність встановлення для неї випробування вирішується суб'єктом призначення (частина перша коментованої статті). Частина друга коментованої статті констатує обов'язковість випробування для особи, яку призначають на посаду державної служби вперше.

У період випробування на державного службовця поширюється законодавство про державну службу.

5.2. Випробування запроваджується на конкретний строк. Оскільки в Законі визначена лише максимальна тривалість випробування – до шести місяців (частина третя коментованої статті), у межах цього строку суб'єкт призначення має право встановити будь-який інший, але не більший за максимальний. Варто зазначити, що у законопроекті 6227 міститься пропозиція щодо викладення частини третьої коментованої статті в такій редакції: «Випробування при призначенні на посаду встановлюється строком від двох до шести місяців». Тобто пропонується закріпити мінімальний (два місяці) і максимальний (шість місяців) строк випробування, в межах якого суб'єкт призначення самостійно визначає оптимальний період випробування, враховуючи сукупність різних факторів.

5.3. Важливою є частина четверта коментованої статті – незгода державного службовця з рішенням про встановлення випробувального строку. У такому разі державний службовець вважається таким, що відмовився від зайняття посади державної служби. Коли має місце відмова від проходження випробування, застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Такому державному службовцю також може бути призначене випробування. Якщо конкурсна комісія такого кандидата не визначила або він з обґрунтованих причин не може зайняти вакантну посаду, проводиться повторний конкурс.

5.4. Тривалість випробування продовжується на строк відсутності державного службовця у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, перебуванням у додатковій відпустці у зв'язку з навчанням або з інших поважних причин, оскільки він фактично не виконував посадові обов'язки.

5.5. У випробувальний строк суб'єкт призначення має право звільнити державного службовця з посади у разі встановлення його невідповідності займаній посаді на підставі пункту 2 частини першої статті 87 Закону. Суб'єкт призначення зобов'язаний попередити державного службовця про звільнення у письмовій формі не пізніше як за сім календарних днів із зазначенням підстави невідповідності займаній посаді. Обов'язковість такого попередження з обґрунтуванням звільнення спрямовані на захист державного службовця від безпідставного припинення відносин державної служби.

Якщо строк випробування закінчився, а державного службовця не ознайомлено з наказом про його звільнення, то державний службовець вважається таким, що пройшов випробування.

Якщо строк випробування закінчився, і державний службовець вважається таким, що не пройшов випробування, його повинні ознайомити з наказом про звільнення з посади державної служби.

Стаття 36. Присяга державного службовця

1. Особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця такого змісту:

«Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки».

2. Особа, призначена на посаду державної служби вперше, виголошує Присягу державного службовця у присутності державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено, представників служби управління персоналом відповідного державного органу, підписує текст цієї Присяги і зазначає дату її складення.

3. Підписаний текст Присяги державного службовця є складовою особою справи державного службовця. Про складення Присяги державного службовця робиться запис у трудовій книжці державного службовця.

4. У разі відмови особи від складення Присяги державного службовця вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби, і акт про її призначення на посаду скасовується суб'єктом призначення. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Якщо конкурсною комісією такого кандидата не визначено, проводиться повторний конкурс.

5. Особа, яка вперше займає посаду державної служби, набуває статусу державного службовця з дня складення Присяги державного службовця.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є процедура складення Присяги державного службовця.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є правове регулювання процедури складення Присяги державного службовця та визначення наслідків її складення (відмови від складення).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою коментованої статті є принцип патріотизму, з дотриманням якого здійснюється державна служба, оскільки передбачає відданість та вірне служіння Українському народові, а також принципи верховенства права, законності, доброчесності (пункти 1, 2, 4 і 5 статті 4 Закону).

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Присяга державного службовця є урочистою клятвою державного службовця на вірність Українському народові.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Присяга державного службовця складається публічно при першому призначенні на державну службу (частина перша коментованої статті). Згідно з частиною другою коментованої статті, Присяги виголошується у присутності державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому призначено державного службовця, представників служби управління персоналом відповідного державного органу. Складення Присяги державного службовця є публічним актом і зумовлене призначенням державної служби.

Текст Присяги, підписаний державним службовцем із зазначенням дати її складення, зберігається в його особовій справі. Про факт складення Присяги державним службовцем у його трудовій книжці служба управління персоналом робить відповідний запис.

Організовує процедуру складення Присяги державним службовцем служба управління персоналом.

Після складення Присяги служба управління персоналом ознайомлює державного службовця під підпис з правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією (див. коментар до частини п'ятої статті 31 Закону).

5.2. Днем набуття статусу державного службовця є день складення Присяги державного службовця (частина п'ята коментованої статті). День вступу особи на посаду державної служби та день складення Присяги (для осіб, призначених вперше) мають збігатися.

5.3. Якщо особа відмовляється скласти Присягу державного службовця, вона не набуває статусу державного службовця, а акт про її призначення скасовується. У разі відмови від складення Присяги застосовується норма відкладеного права другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Якщо конкурсною комісією такого кандидата не визначено, проводиться повторний конкурс (частина четверта коментованої статті).

Стаття 37. Особова справа державного службовця

1. Стосовно кожного державного службовця ведеться особова справа, складовою якої є особова картка встановленого зразка, в якій зазначаються:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові;
- 2) дата і місце народження;
- 3) сімейний стан;
- 4) освіта і спеціальність;
- 5) результати конкурсу;
- 6) реквізити акта про призначення на посаду;
- 7) дата і місце (державний орган) складення Присяги державного службовця;
- 8) відомості про проходження державної служби в державному органі (посада, категорія посади та ранг державного службовця, відомості про професійне навчання, стажування, відрядження за кордон, переведення в цьому державному органі);
- 9) відомості про оцінювання результатів службової діяльності;
- 10) вид і строки надання відпустки;
- 11) інформація про заохочення;
- 12) інформація про дисциплінарні стягнення та їх зняття;
- 13) підстава звільнення з посади державної служби з посиланням на статтю, частину та пункт цього або іншого закону України.

2. Ведення особової справи державного службовця розпочинається одночасно з його вступом на державну службу.

3. Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

1. Предмет регулювання

Предмет регулювання статті – основні вимоги до ведення та зберігання особової справи державного службовця, обов'язкові складові особової картки державного службовця.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є правове закріплення необхідності ведення особових справ державних службовців, в яких відображається інформація про них.

3. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

3.1. Мета ведення особової справи державного службовця – системне відображення вступу, проходження та припинення державної служби державним службовцем. Ведення, облік та зберігання особової справи здійснює

служба управління персоналом державного органу, в якому працює державний службовець.

3.2. Складовою особою справи державного службовця є особова картка. Відомості, які зазначаються в особовій картці, передбачені частиною першою коментованої статті. Форма особливої картки та інструкція щодо її заповнення затверджені наказом Нацдержслужби від 22 березня 2016 р. № 64¹⁹⁷.

Особова картка заповнюється на особу, яка бажає взяти участь у курсі на зайняття вакантних посад державної служби, та на державного службовця, який переводиться з одного державного органу до іншого. Особова картка заповнюється українською мовою в називному відмінку без скорочень та виправлень.

В особовій картці:

1) рядок «Реєстраційний номер облікової картки платника податків (за наявності)» та пункти 1-13, 15, 16, 30 і 31 заповнює претендент на посаду;

2) рядок «Реєстраційний номер облікової картки платника податків (за наявності)» не заповнюється, якщо особа через свої релігійні переконання відмовилася від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомила про це відповідний контролюючий орган і має відмітку у паспорті;

3) пункти 1-13, 15, 30, 31 заповнюються відповідно до записів у паспорті, дипломі, свідоцтві, посвідченні та інших документах;

4) у пункті 4 «Громадянство» зазначається назва країни, громадянином якої є претендент на посаду;

5) у пункті 5 «Адреса фактичного місця проживання» зазначаються поштовий індекс, область, місто, район, село (селище), вулиця, корпус, номер будинку, квартири;

6) у пункті 6 «Адреса місця реєстрації» зазначаються поштовий індекс, область, місто, район, село (селище), вулиця, корпус, номер будинку, квартири;

7) у пункті 7 «Сімейний стан та склад сім'ї» зазначається: «одружений», «неодружений», «заміжня», «незаміжня», «розлучений», «розлучена», «вдова», «вдівець»; вказуються члени сім'ї. Членами сім'ї вважаються особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки;

8) у пункті 9 «Володіння іноземними мовами (якими)» – за наявності документа (диплома, свідоцтва тощо) щодо володіння іноземними мовами – зазначаються відомості про такий документ та рівень володіння мовами «читаю та розмовляю вільно», «читаю та розмовляю зі словником» тощо;

9) у пункті 11 «Освіта» зазначаються дані відповідно до документа про освіту встановленого зразка. У разі коли претендент на посаду навчається у навчальному закладі, заповнюються графи: «Найменування навчального закладу», «Рік вступу», «Спеціальність».

¹⁹⁷ Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Нацдержслужби від 22.03.2016 р. № 64 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 36. – Стор. 407. – Ст. 1428.

10) у пункті 15:

у підпункті 15.1 «Про наявність пільг» перелічуються пільги та документи, що їх посвідчують (серії, номери, ким та коли видані);

у підпункті 15.2 «Не є громадянином іншої держави» наводяться відомості про відсутність громадянства (підданства) іншої держави або інші відомості, якщо претендент на посаду є громадянином іншої держави;

у підпункті 15.3 «Депутат ради» – повна назва ради, скликання (якщо претендент на посаду є депутатом ради);

у підпункті 15.4 «Про ознайомлення з вимогами і обмеженнями щодо прийняття та проходження державної служби відповідно до Законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та «Про захист персональних даних», Правилами етичної поведінки державних службовців» зазначається «ознайомлений(ознайомлена) та зобов'язуюсь їх дотримуватись»;

11) пункт 30 «Автобіографія» заповнюється особисто у довільній формі з дотриманням хронологічної послідовності (від народження до дати написання автобіографії). Зазначаються прізвище, ім'я та по батькові, дата і місце народження, висвітлюються питання, пов'язані з навчанням, трудовою і громадською діяльністю. Непотрібно зазначати виконувану роботу з початку трудової діяльності, бо такі дані заповнюються у пункті 31 особової справи. Також зазначається, чи притягувався (притягувалася) до кримінальної відповідальності претендент на посаду та члени його сім'ї й найближчі родичі;

12) пункт 31 «Виконувана робота з початку трудової діяльності» заповнюється відповідно до трудової книжки претендента на посаду;

13) пункти 14, 17–29 заповнює працівник служби управління персоналом;

14) у пункті 17 «Реквізити акта про призначення на посаду» зазначаються назва акта про призначення на посаду (указ, постанова, наказ, розпорядження – залежно від категорії посади відповідно до законодавства), дата та номер акта про призначення на посаду;

15) у пункті 22 «Проходження державної служби» у графі «Процедура зайняття посади» зазначаються «конкурс», «рішення керівника державної служби»;

16) у пункті 23 «Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців» у графі «Програма чи тематика професійного навчання, стажування» наводяться відомості відповідно до записів у дипломі, свідоцтві тощо. У разі проходження стажування зазначається посада, на якій пройдено стажування;

17) у пункті 24 «Службові відрядження (за кордон)» у графі «Місце відрядження» зазначаються країна (у разі перебування в іншій країні), назва населеного пункту;

18) у пункті 27 «Заохочення» зазначається вид заохочення: оголошення подяки, нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відзнаками державного органу, дострокове присвоєння рангу, відзначення урядовими нагородами тощо;

19) у пункті 28 «Дисциплінарна відповідальність» у графі «Вид дисциплінарного проступку» наводяться відомості згідно з частиною другою статті 65

Закону. Графа «Вид дисциплінарного стягнення» заповнюється відповідно до статті 66 Закону;

20) у пункті 29 «Дата та підстава звільнення з посади державної служби» записи здійснюються відповідно до вимог чинного законодавства з посиланням на відповідні норми Закону та/або КЗпПУ.

3.3. Вимоги щодо ведення та зберігання особових справ державних службовців, а також перелік документів, з яких формуються особові справи, визначаються Порядком ведення та зберігання особових справ державних службовців, затвердженим наказом Нацдержслужби від 22 березня 2016 р. № 64. Ведення особової справи державного службовця розпочинається одночасно із вступом на державну службу або з іншим призначенням на посаду державного службовця.

Обов'язки щодо ведення, обліку та зберігання особових справ покладено на службу управління персоналом державного органу, в якому працює державний службовець. Особова справа державного службовця є документом з обмеженим доступом і має зберігатися в опечатаних металевих шафах або сейфах. Служба управління персоналом не має права розголошувати будь-яку інформацію щодо персональних даних державного службовця відповідно до Закону «Про захист персональних даних».

Особова справа державного службовця формується з таких документів і в такій послідовності:

- особова картка державного службовця встановленого зразка;
- текст Присяги державного службовця, скріплений підписом державного службовця (для осіб, уперше прийнятих на державну службу);
- копія паспорта державного службовця;
- копія облікової картки платника податків (крім фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку у паспорті);
- копії документів про освіту, науковий ступінь, вчене звання;
- копія трудової книжки (за наявності);
- копія військового квитка (за наявності);
- копії документів про надані пільги (за наявності);
- довідка про результати проведення спеціальної перевірки (у разі її проведення) відповідно до Закону «Про запобігання корупції» або копія відповідної довідки;
- довідка про результати проведення перевірки відповідно до Закону «Про очищення влади» або її завірена в установленому порядку копія;
- заява про призначення на посаду;
- копія акта про призначення на посаду;
- витяг з протоколу засідання конкурсної комісії, якщо призначення здійснюється за результатами конкурсу;
- копія акта органу вищого рівня про призначення на посаду (у випадках, передбачених законодавством);

– погодження відповідних органів, передбачені законодавством для призначення на посаду державного службовця.

Надалі за часом надходження в хронологічному порядку до особової справи додаються: копії актів про зміни анкетних даних, копії документів про підвищення рівня професійної компетентності, біографічна довідка (у разі потреби), матеріали оцінювання результатів службової діяльності, дисциплінарна справа тощо.

Копії документів про надання відпусток, заохочення, нагороди, почесні звання та інші копії актів додаються до особової справи в разі потреби (відповідна інформація вноситься працівником служби управління персоналом до особової картки державного службовця).

Копії документів, що долучаються до особової справи, засвідчуються в установленому порядку працівником служби управління персоналом та вносяться до опису документів, який міститься на початку особової справи. Всі аркуші документів особової справи нумеруються.

Працівник служби управління персоналом, отримуючи заповнені особою документи для формування особової справи, повинен перевірити стан дотримання правил їх заповнення. Копії паспорта громадянина України, документів про освіту та підвищення рівня професійної компетентності, військового квитка тощо перевіряються працівником служби управління персоналом на відповідність оригіналам документів та засвідчуються його підписом і печаткою служби управління персоналом.

Працівник служби управління персоналом реєструє особову справу у журналі обліку таких справ не пізніше ніж протягом тижневого строку від дня призначення на посаду.

Особові справи систематизуються одним із способів: в алфавітному порядку; за структурними підрозділами відповідно до штатного розпису; за порядковими номерами відповідно до реєстрації у журналі обліку особових справ державних службовців.

Кожна особова справа підшивається в окрему папку формату А4, на якій зазначаються прізвище, ім'я та по батькові державного службовця, порядковий номер особової справи.

Після звільнення державного службовця з державної служби його особова справа залишається у службі управління персоналом і передається до архіву в порядку, визначеному інструкцією з діловодства.

У разі призначення особи на посаду державної служби в державний орган, в якому вона працювала раніше на посаді державної служби, рекомендується використовувати сформовану раніше особову справу, з долученням до неї оновленої особової картки державного службовця.

Зберігання особових справ забезпечують працівники служби управління персоналом, відповідальні за додержання Порядку ведення та зберігання особових справ.

Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру подається в порядку та за формою, передбаченими Законом «Про запобігання корупції». Біографічна довідка складається у разі потреби

(подання про призначення на посаду органом вищого рівня, присвоєння рангу державного службовця тощо) на підставі даних, що містяться в особовій справі та трудовій книжці працівника. Інформація у довідці має бути стислою та вичерпною. Скорочення слів, пропуски, виправлення не допускаються. Біографічна довідка скріплюється підписом керівника служби управління персоналом та печаткою із зазначенням дати складення. Заяви про призначення, переведення на іншу посаду, звільнення з посади тощо оформляються власноруч і підписуються із зазначенням дати. Акт органу вищого рівня про призначення на посаду (звільнення з посади) оголошується шляхом видання за місцем роботи відповідного акта із зазначенням дати фактичного призначення на посаду (звільнення з посади) тощо.

Розділ V

СЛУЖБОВА КАР'ЄРА

Стаття 38. Проходження державної служби

1. Прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення змісту терміна «проходження державної служби» як ключової складової службової кар'єри державного службовця.

2. Цілі статті (мета норми)

Стаття має на меті визначити загальні питання проходження державної служби залежно від категорії посад державної служби та рангів державних службовців.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарту) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття 38 Закону частково кореспондує з частиною другою статті 38 Конституції України, якою передбачено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, та пунктом 12 частини першої статті 92 Конституції України, згідно з яким виключно законами визначаються основи державної служби.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

У коментованій статті застосовуються терміни, зміст яких розкривається в Законі, а саме: «державні службовці», «категорія посад державної служби», «ранг державного службовця» (статті 1, 6 і 39 Закону). В той же час у коментованій статті вживається новий термін «спеціальні звання», зміст якого розкривається як в цьому, так і в інших законах.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/ інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. У коментованій статті встановлено залежність прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, від категорій посад державної служби та рангів державних службовців.

Сама стаття по суті має констатуючий характер. Наприклад, «прийняття на державну службу» виходить за межі предмета її правового регулювання, оскільки прийняття на державну службу регулюється розділом IV «Вступ на державну службу» Закону.

5.2. За загальним правилом, призначення на посаду державного службовця здійснюється безстроково. Строкове призначення передбачено для зайняття посад державної служби категорії «А» (частина друга статті 34 Закону). Таке призначення здійснюється на п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення на ще один строк або наступного переведення на рівнозначну чи нижчу посаду до іншого державного органу.

Словосполучення «проходження державної служби» охоплює коло питань, пов'язаних з просуванням по службі державних службовців, зміну істотних умов державної служби, службові відрядження, оцінювання результатів службової діяльності, оплату праці, робочий час, час відпочинку, службову дисципліну тощо.

Очевидно, що таке широке коло питань доволі складно врегулювати окремою статтею і тому варто було б так назвати розділ чи врегулювати ці питання окремими статтями Закону.

Стаття 39. Ранги державних службовців

1. Ранги державних службовців є видом спеціальних звань.

2. Встановлюється дев'ять рангів державних службовців.

Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України.

Співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями встановлюється для випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державних службовців, на яких може бути присвоєно нижчий ранг. У такому разі особі присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціальних законів.

3. Присвоюються такі ранги:

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», – 1, 2, 3 ранг;

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранг;

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранг.

4. Ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення, крім випадків, передбачених законом.

5. Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад.

6. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється. Такі періоди не зараховуються до строку, зазначеного в абзаці першому цієї частини.

7. За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг.

Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу.

8. За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

9. У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг.

10. Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду.

11. В особовій справі та трудовій книжці державного службовця робиться запис про присвоєння, зміну та позбавлення рангу державного службовця.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення поняття рангів державних службовців, порядку їх присвоєння, співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями, порядку позбавлення рангів державних службовців та деякі інші питання.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

визначення рангу державного службовця як виду спеціального звання; встановлення кількості рангів державних службовців та порядку їх присвоєння в залежності від категорії посад державної служби;

віднесення до повноважень КМУ врегулювання процедури присвоєння рангів державних службовців, визначення співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями і мети встановлення такого співвідношення;

врегулювання інших питань, пов'язаних з присвоєнням, зміною або позбавленням рангу державного службовця.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття кореспондує з пунктом 6 частини другої статті 92 Конституції України, згідно з якою виключно законами встановлюються військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

У коментованій статті використовується основний термін – ранг державного службовця, під яким розуміється вид спеціальних звань, а також терміни «посада нижчої категорії», «особова справа державного службовця», зміст яких розкривається у статтях 6 і 37 Закону. Ряд термінів, що використовуються у статті («посадові особи місцевого самоврядування», «військові звання», «дипломатичні ранги») визначені в окремих спеціальних законах.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті визначає ранги державних службовців як вид спеціальних звань.

Як впливає із змісту пункту 6 частини другої статті 92 Конституції, громадянам України, які проходять військову службу, присвоюються встановлені відповідно до закону військові звання, а особам, що проходять іншу мілітаризовану або цивільну державну службу, – дипломатичні ранги та інші спеціальні звання.

Конституція не містить визначення терміна «ранг державного службовця» і не відносить ранг державного службовця до спеціальних звань.

У Законі «Про державну службу» 1993 року також не визначалося, що ранг державного службовця є спеціальним званням. Відсутність такого визначення могло ставити під сумнів, зокрема, повноваження Президента України щодо присвоєння ним 1, 2 і 3 рангу державним службовцям, що належали до першої категорії посад, оскільки відповідно до пункту 24 частини першої статті 106 Конституції Президент України присвоює вищі спеціальні звання.

За загальним правилом, для цивільної державної служби спеціальне звання свідчить про певне службове становище службовця в державному органі та присвоюється з урахуванням посади, яку він обіймає, його професійної компетентності, професійної підготовки та строку служби.

Коментована стаття тісно пов'язана з частиною другою статті 6 Закону, в якій визначено категорії посад державної служби.

Для мілітаризованої державної служби спеціальними званнями є звання осіб рядового і начальницького складу Служби цивільного захисту, Національної поліції, НАБУ, ДБР та деяких інших державних органів згідно із спеціальними законами.

5.2. Частина друга коментованої статті встановлює дев'ять рангів державних службовців (Законом «Про державну службу» 1993 року було передбачено 12 рангів).

Порядок присвоєння рангів державних службовців установлений коментованим Законом та постановою КМУ від 20 квітня 2016 р. № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями»¹⁹⁸.

Згаданою постановою визначено механізм присвоєння державним службовцям рангів під час прийняття на державну службу та її проходження. Так, згідно із затвердженим постановою Порядком, особі, яка має військове звання, дипломатичний ранг чи інше спеціальне звання та призначається на посаду державного службовця, присвоюється ранг відповідно до співвідношення між рангами державних службовців і військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями.

У разі призначення посадової особи органу місцевого самоврядування

¹⁹⁸ Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: постанова КМУ від 20.04.2016 р. № 306 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 34. – Стор. 27. – Ст. 1329.

на посаду державного службовця, на якій може бути присвоєно нижчий ранг, особі присвоюється такий ранг державного службовця, який вона мала відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Співвідношення між рангами державних службовців та рангами посадових осіб місцевого самоврядування визначається з урахуванням категорії посад державної служби та посад в органах місцевого самоврядування.

Порядком визначено, що підставою для прийняття суб'єктом призначення рішення про присвоєння чергового рангу державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», є подання, підготовлене службою управління персоналом державного органу, в якому працює державний службовець, що вноситься:

Державним секретарем КМУ – щодо своїх заступників;

першим заступником або заступником Державного секретаря КМУ – щодо Державного секретаря КМУ;

міністром – щодо державного секретаря міністерства;

керівником центрального органу виконавчої влади, який не є членом КМУ, – щодо своїх заступників;

першим заступником або заступником керівника центрального органу виконавчої влади, який не є членом КМУ, – щодо керівника центрального органу виконавчої влади, який не є членом КМУ;

Головою КСУ – щодо керівника Секретаріату КСУ;

керівником Секретаріату КСУ – щодо своїх заступників;

Головою ВСУ – щодо керівника апарату ВСУ та його заступників;

Головою вищого спеціалізованого суду – щодо керівника апарату вищого спеціалізованого суду та його заступників;

заступниками голів місцевих державних адміністрацій – щодо голів місцевих державних адміністрацій;

керівником іншого державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, – щодо керівника державної служби в такому органі.

Підставою для прийняття рішення про присвоєння державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б» та «В», чергового рангу є подання служби управління персоналом суб'єктові призначення, погоджене з безпосереднім керівником. Підставою для прийняття рішення про присвоєння достроково чергового рангу державного службовця є обґрунтоване подання, внесені безпосереднім керівником суб'єктові призначення.

У поданні щодо присвоєння рангу державного службовця обов'язково зазначаються:

дата присвоєння попереднього рангу, номер і дата відповідного рішення – у разі присвоєння державному службовцю чергового рангу в межах відповідної категорії посад державної служби;

завдання, виконані державним службовцем, що мають важливе значення для розвитку держави або регіону чи особливі досягнення – у разі присвоєння державному службовцю достроково чергового рангу в межах

відповідної категорії за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань.

До подання додаються такі документи:

біографічна довідка;

копія першої сторінки трудової книжки та сторінок із записами про призначення на посаду та присвоєння попереднього рангу.

Державному службовцю, який призначається на посаду більш високої категорії і має ранг у межах такої категорії, може бути залишено попередній або присвоєно черговий ранг в межах відповідної категорії посад. При цьому черговий ранг може бути присвоєно лише у разі, коли попередній ранг присвоєний державному службовцю більше ніж рік тому з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

У разі залишення попереднього рангу черговий ранг присвоюється державним службовцям з урахуванням часу присвоєння попереднього рангу.

Державному службовцю, який був звільнений з державної служби та повернувся на державну службу, черговий ранг присвоюється через три роки від дня призначення на посаду державної служби.

Період перебування державного службовця у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та у відпустці без збереження заробітної плати для догляду за дитиною до досягнення нею шестирічного віку не зараховується до стажу роботи для присвоєння чергового рангу. У такому разі стаж роботи для присвоєння чергового рангу обчислюється з урахуванням сумарно періоду роботи до зазначених відпусток та періоду роботи після виходу з них.

Державному службовцю, увільненому від виконання обов'язків на період проходження військової служби за призовом під час мобілізації або на особливий період, період проходження такої військової служби зараховується до стажу роботи для присвоєння чергового рангу.

У разі присвоєння державному службовцю, який не проходив оцінювання результатів службової діяльності у відповідному державному органі, чергового рангу враховується інформація про оцінювання результатів його службової діяльності за попереднім місцем роботи, яка надається на запит служби управління персоналом.

Державним службовцям, яким присвоєно ранг відповідно до Закону «Про державну службу» 1993 року, присвоюється найнижчий ранг у межах категорії посад, до якої належить посада державної служби. При цьому строк відпрацювання для присвоєння чергового рангу включає попередній період роботи державного службовця на займаній посаді.

У разі належності посади державного службовця до категорії посад, в межах якої передбачено присвоєння рангу нижчого, ніж присвоєний державному службовцю згідно із Законом «Про державну службу» 1993 року, за ним зберігається раніше присвоєний ранг.

У разі коли державному службовцю, який має відповідне військове звання, дипломатичний ранг чи інше спеціальне звання, присвоєно ранг відповідно до Закону «Про державну службу» 1993 року нижчий, ніж перед-

бачено співвідношенням, йому присвоюється ранг на рівні рангу виходячи із співвідношення.

Згаданою вище постановою КМУ затверджено співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями, що встановлюється для випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державних службовців, на яких може бути присвоєно нижчий ранг. У такому разі особі присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціальних законів.

5.3. Частина третя коментованої статті визначає залежність рангів державних службовців від категорій посад державної служби, закріплених у частині другій статті 6 Закону:

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», – присвоюється 1, 2, 3 ранг;

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранг;

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранг.

5.4. Частина четверта коментованої статті визначає, що ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення, крім випадків, передбачених законом.

Ця частина тісно пов'язана з частиною другою статті 31 Закону, згідно з якою призначення на посаду державної служби категорії «А» здійснюється суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією, цим та іншими законами;

на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби.

Водночас необхідно зауважити, що норма частини четвертої коментованої статті, згідно з якою ранги державним службовцям присвоюються суб'єктом призначення, не повною мірою узгоджується з пунктом 24 частини першої статті 106 Конституції, згідно з яким вищі спеціальні звання присвоює Президент України.

Конституційна норма означає, що у визначеному відповідним законом переліку спеціальних звань мають бути визначені вищі спеціальні звання. Для військової та іншої мілітаризованої служби – так звані генеральські звання.

Для коментованого Закону це мали б бути 1, 2 і 3 ранги, що відповідають категорії «А» (вищий корпус державної служби). Такі ранги доцільно законодавчо визначити як вищі спеціальні звання, а отже їх присвоєння в подальшому повинне здійснюватися Президентом України, що відповідатиме Конституції.

5.5. Частина п'ята коментованої статті визначає момент присвоєння рангу державному службовцю – одночасно з призначенням на посаду державної служби.

Винятком є встановлення випробування (стаття 35 Закону) при призна-

ченні особи на посаду державної служби. Так, при призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим.

У разі встановлення випробування присвоєння рангів державних службовців здійснюється після закінчення строку випробування – до шести місяців (частина третя статті 35 Закону).

Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Наприклад, особі, що вперше призначається на посаду державної служби категорії «В», може бути присвоєно лише 9 ранг.

5.6. Частина шоста коментованої статті визначає послідовність присвоєння державному службовцю чергового рангу, тобто наступного вищого рангу.

Присвоєння державному службовцю чергового рангу здійснюється у межах відповідної категорії посад державної служби через кожні три роки служби з урахуванням оцінювання його службової діяльності.

Підставою для прийняття рішення про присвоєння державному службовцю чергового рангу є подання суб'єктові призначення, яке готується службою управління персоналом.

Державному службовцю, який призначається на посаду більш високої категорії і має ранг у межах такої категорії, може бути залишено попередній або присвоєно черговий ранг у межах відповідної категорії посад. При цьому черговий ранг присвоюється лише у разі, коли попередній ранг був присвоєний державному службовцю більше ніж рік тому з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності. У разі залишення попереднього рангу черговий ранг присвоюється державним службовцям з урахуванням часу присвоєння попереднього рангу.

Можливість присвоєння чергового рангу залежить від результатів оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону).

Під час присвоєння чергового рангу державному службовцю, який не проходив оцінювання результатів службової діяльності у відповідному державному органі, враховується інформація про оцінювання результатів його службової діяльності за попереднім місцем роботи, яка надається на запит служби управління персоналом.

Також визначено, що не присвоюється черговий ранг державному службовцю протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення та протягом шести місяців від дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності. Такі періоди не зараховуються до трирічного строку, передбаченого для присвоєння чергового рангу.

5.7. Частина сьома коментованої статті визначає можливість дострокового присвоєння державному службовцю чергового рангу, тобто без дотримання трирічного періоду між попереднім і наступним рангами. Таке присвоєння може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань.

Законом не передбачаються критерії визначення «особливих досягнень» або «виконання особливо відповідальних завдань», що на практиці може призвести до неоднозначного застосування норми Закону або зловживань.

Законом передбачено, що підставою для прийняття рішення про присвоєння достроково чергового рангу державного службовця є обґрунтоване подання суб'єктові призначення, яке вноситься безпосереднім керівником.

5.8. Частиною восьмою коментованої статті передбачено присвоєння чергового рангу державному службовцю поза межами відповідної категорії посад – за сумлінну службу у зв'язку з його виходом на пенсію.

Очевидно, що зазначена норма розглядається як форма визнання заслуг державного службовця.

У той же час, Законом не визначається, сумлінною має бути служба державного службовця за весь період його перебування на державній службі чи це стосується часу його служби в державному органі, з якого він звільняється у зв'язку з виходом на пенсію.

З урахуванням того, що термін «сумлінна служба» є оціночною категорією і його зміст не розкривається в тексті Закону, доцільно законодавчо визначити певні критерії «сумлінного ставлення до виконання обов'язків державної служби», що виключить можливість для зловживань під час прийняття рішень про присвоєння чергового рангу державному службовцю поза межами відповідної категорії посад – за сумлінну службу у зв'язку з його виходом на пенсію.

Слід також мати на увазі, що черговий ранг поза межами відповідної категорії посад може бути присвоєно лише тому державному службовцю, який має найвищий ранг у межах відповідної категорії посад на момент звільнення з державної служби у зв'язку з виходом на пенсію.

5.9. Частина дев'ята коментованої статті унормовує питання збереження присвоєного рангу державної служби – у разі переходу державного службовця на посаду нижчої категорії або його звільнення з державної служби.

Тобто у разі звільнення чи переходу державного службовця на посаду нижчої категорії за ним залишається присвоєний ранг державної служби, і такі обставини не є підставою для пониження або позбавлення його раніше присвоєного рангу.

5.10. Згідно з частиною десятою коментованої статті позбавити державного службовця рангу можна лише за рішенням суду.

Законом не визначені підстави, на яких державний службовець може бути позбавлений рангу. І це є певна прогалина в правовому регулюванні.

Водночас статтею 54 ККУ передбачено, що засуджена за тяжкий чи особливо тяжкий злочин особа, яка має військове, спеціальне звання, *ранг*, чин або кваліфікаційний клас, може бути позбавлена за вироком суду цього звання, *рангу*, чину або кваліфікаційного класу.

5.11. Частиною одинадцятю коментованої статті передбачено, що запис про присвоєння, зміну та позбавлення рангу державного службовця робиться в особовій справі (стаття 37 Закону) та трудовій книжці державного службовця (стаття 48 КЗпПУ).

Стаття 40. Просування державного службовця по службі

1. Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону.

2. Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення порядку просування державного службовця по службі.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення змісту поняття просування державного службовця по службі, способу просування по службі та обставин, коли таке просування по службі не може бути здійснено.

При цьому додатково підтверджено одне з принципових положень Закону, що просування по службі шляхом зайняття вищої посади здійснюється лише за результатами конкурсу.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття враховує рекомендації (стандарти) міжнародних організацій, зокрема Рекомендації № R (2000) 6 та (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи з питань регулювання державної служби.

Зокрема, відповідно до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, призначення на посаду, яка передбачає вищий рівень відповідальності, має здійснюватися на основі достоїнств публічного службовця.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Терміни, які використовуються в коментованій статті («професійна компетентність», «конкурс», «вища посада», «дисциплінарне стягнення»), визначені у статтях 2, 6, 22 і 66 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/ інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті визначає, що просування державного службовця по службі – зайняття ним вищої посади здійснюється з врахуванням його професійної компетентності і за результатами конкурсу.

Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби регламентується статтями 22–30 Закону.

Відповідно до частини першої статті 31 Закону, на посаду державної служби призначається переможець конкурсу.

Таким чином, просування державного службовця по службі здійснюється лише шляхом зайняття вищої посади. Спосіб просування по службі – конкурс. Ключовим, встановленим законом критерієм визначення переможця конкурсу серед відповідних претендентів на посаду, є професійна компетентність.

5.2. Частина друга коментованої статті обмежує у просуванні державного службовця по службі протягом строку застосування дисциплінарного стягнення (глава 2 розділу VIII Закону).

Таким чином, у Законі не передбачені інші обставини обмеження у просуванні державного службовця по службі, крім дисциплінарного стягнення, що зазначено у частині шостій статті 39 Закону.

Тобто ця частина статті є визначальною і залишає поза увагою тлумачення здійснення просування державного службовця по службі протягом шести місяців від дня отримання негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності.

І хоча присвоєння чергового рангу у розумінні Закону не належить до просування по службі, варто взяти до уваги, що відповідно до частини шостої статті 39 Закону не здійснюється присвоєння чергового рангу державному службовцю протягом шести місяців від дня отримання ним негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності.

Стаття 41. Переведення державних службовців

1. Державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:

1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби;

2) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Державний службовець, призначений на посаду без конкурсу, не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу.

2. Переведення здійснюється лише за згодою державного службовця.

3. Не допускається переведення в іншу місцевість державного службовця – вагітної жінки або особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років, а також державного службовця, який у встановленому законодавством порядку визнаний інвалідом. Не допускається таке переведення також у разі виникнення у державного службовця особливо важливих особистих або сімейних обставин.

4. У разі переведення державного службовця на іншу посаду йому виплачується заробітна плата, що відповідає посаді, на яку його переведено.

5. Переведення не повинно бути прихованим покаранням.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення умов та порядку переведення державних службовців на інші посади (як елемент проходження ними державної служби).

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення:

випадків переведення державних службовців на інші посади без обов'язкового проведення конкурсу;

переліку посадових осіб, до повноважень яких належить прийняття рішення щодо переведення державних службовців;

переліку державних службовців, переведення яких не може бути здійснено;

гарантій соціального захисту державних службовців, які переводяться на інші посади.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Норми коментованої статті кореспондують з пунктом 6 додатка до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, яка визначає процедуру переведення публічного службовця на іншу посаду чи місце роботи.

Зокрема, зазначається, що по можливості переведення має здійснюватися лише за згодою публічного службовця, крім випадків, коли воно є необхідним з огляду на публічні інтереси та, зокрема, для забезпечення належного публічного адміністрування.

У будь-якому разі воно не може являти собою приховане покарання.

Публічні службовці повинні мати засоби правового захисту проти можливої незаконності такого кроку.

Термін «переведення» в Рекомендації розглядається у найширшому сенсі, оскільки такий крок тягне за собою суттєві наслідки для публічного службовця.

Можливість переведення важлива і для керівництва, оскільки забезпечує певний ступінь мобільності персоналу для ефективного виконання ним своїх функцій.

Переведення є важливим і для самих службовців, які повинні мати можливість змінювати свої обов'язки чи місце роботи.

Отже, під переведенням слід розуміти кілька можливих варіантів. Воно може передбачати перехід на нову посаду на тому ж рівні в межах одного підрозділу в тій самій місцевості або на ту саму посаду в іншому підрозділі того самого органу влади (переміщення по горизонталі) у тій самій місцевості. У таких випадках згода службовця не відіграє значної ролі.

Втім, можливим є і переведення, що передбачає зміну місцезнаходження службовця, який продовжує працювати у тому самому органі влади і можливо на тій самій посаді.

Нарешті, переведення може передбачати перехід публічного службовця з одного органу влади до іншого із зміною місця роботи та відповідно місця проживання або без такої зміни. У двох таких випадках згода службовця на переведення набуває важливості.

Пункт 6 Рекомендації містить принцип, за яким переведення потребує згоди службовця, крім випадків, коли воно є необхідним з огляду на публічні інтереси. До причин, які обґрунтовують такі інтереси, слід віднести будь-які законні причини, з яких орган влади бажає перевести службовця з однієї посади на іншу, або змінити його місцезнаходження – особливо тоді, коли потрібно для належного виконання публічних функцій, тобто належного адміністрування.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Терміни, які застосовуються у коментованій статті («професійна підготовка», «професійна компетентність», «конкурс», «керівник державної служби») визначені в статтях 2, 6 і 22 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/ інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті визначає, що переведення можливе лише на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) чи на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті).

Рішення про переведення приймає керівник державної служби. І якщо це стосується іншого державного органу, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) – то керівники державної служби обох державних органів.

Під рівнозначною посадою слід розуміти посаду державної служби, що належить до однієї групи оплати праці з урахуванням юрисдикції державного органу (стаття 2 Закону). Відповідно до статті 51 Закону, встановлено дев'ять груп оплати праці.

Державні органи поділяються за юрисдикцією, яка поширюється на всю територію України; на територію однієї або кількох областей, міста Києва або міста Севастополя; на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

Державний службовець не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу. Тобто проведення конкурсу обов'язкове для зайняття вищої посади державним службовцем, і ця частина є доповненням до частини першої статті 40 Закону.

5.2. Частина друга коментованої статті визначає, що переведення державних службовців здійснюється лише за згодою державного службовця. При цьому Законом не передбачено, в письмовій чи усній формі повинна надаватися така згода.

З урахуванням практики застосування законодавства у сфері державної служби доцільно, щоб надання державним службовцем згоди на переведення здійснювалося в письмовій формі.

5.3. Частина третя коментованої статті запроваджує заборону на переведення в іншу місцевість державного службовця – вагітної жінки або особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років, а також державного службовця, який у встановленому законодавством порядку визнаний інвалідом.

Як впливає із цієї норми, не допускається переведення зазначених державних службовців в іншу місцевість навіть не тільки за їх згодою, але і на їх прохання. Вбачається, що така норма дискримінаційна, оскільки є

загальне правило, яке передбачає можливість переведення державного службовця в іншу місцевість лише за його згодою.

Згідно з другим реченням частини третьої коментованої статті, не допускається таке переведення також у разі виникнення у державного службовця особливо важливих особистих або сімейних обставин.

У Законі не розкривається, які саме особисті або сімейні обставини можуть оцінюватися як особливо важливі і бути перешкодою для переведення державного службовця в іншу місцевість.

5.4. Частина четверта коментованої статті врегульовує питання виплати заробітної плати державному службовцю у разі його переведення. Згідно із зазначеною частиною, державному службовцю виплачується заробітна плата, що відповідає посаді, на яку його переведено.

Тобто, незалежно від посади, на яку переведено державного службовця (нижче- чи вищеоплачувану), йому з моменту переведення виплачуватиметься заробітна плата, що відповідає посаді, на яку його переведено.

5.5. Частина п'ята коментованої статті містить застереження, що переведення державного службовця не повинно бути прихованим покаранням. Ця частина пов'язана з частиною другою коментованої статті – переведення державних службовців здійснюється лише за згодою державного службовця.

5.6. Важливо зауважити, що в Законі не визначені, на жаль, мета використання такого інструменту, як переведення державного службовця, та причини переведення державних службовців навіть без їхньої згоди.

Адже переведення повинне здійснюватися насамперед, коли необхідно оперативно заповнити певну вакантну посаду для виконання відповідних функцій або коли конкурсні процедури залучення персоналу не дають бажаного результату і виникає ризик невиконання важливих державних завдань і функцій.

У такому разі переведення навіть без згоди державного службовця вкрай важливе саме для захисту публічних інтересів. Як правило, у західних державах переведення допускаються не довше ніж на 1-2 роки і не більше ніж 1-2 рази протягом служби.

Як вид або одну з форм переведення слід розглядати так звану «ротацію», коли здійснюється планове періодичне переміщення службовців на певних посадах, як правило, рівнозначних (різних місцевостях або в різних державних органах).

Метою ротації є професіоналізація та універсалізація службовців та/або мінімізація корупційних ризиків.

Стаття 42. Службове відрядження

1. Державний службовець може бути направлений у службове відрядження (далі – відрядження) для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, у тому числі на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

2. Керівник державної служби визначає місце, строк відрядження, режим роботи у період відрядження та завдання до виконання.

3. Строк відрядження державного службовця протягом одного календарного року не може перевищувати 60 календарних днів, крім випадків, визначених законодавством.

Направлення державного службовця у відрядження на більш тривалий строк можливе за його письмовою згодою.

4. Державному службовцю відшкодовуються витрати та надаються інші компенсації у зв'язку з направленням у відрядження в порядку і розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України.

5. За державним службовцем на весь період відрядження зберігаються його посада та заробітна плата.

6. Під час направлення державного службовця у відрядження беруться до уваги його сімейний стан та інші особисті обставини. Не допускається направлення у відрядження без їхньої згоди вагітних жінок, державних службовців, які мають дітей віком до 14 років, самостійно виховують дітей-інвалідів, інвалідів з дитинства.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення порядку та умов службового відрядження державного службовця в межах України та за кордон.

2. Цілі статті (мета норми)

Стаття передбачає визначення:

мети направлення державного службовця у службове відрядження; посадових осіб, які приймають рішення про службове відрядження, та строків такого відрядження;

гарантії та компенсації, що надаються державному службовцю у зв'язку із службовим відрядженням;

обмеження щодо направлення державних службовців у службові відрядження.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття враховує рекомендації (стандарти) міжнародних організацій, зокрема Рекомендації № R (2000) 6 та (2000) 10 Комітету Міністрів

Ради Європи з питань регулювання державної служби в країнах Європи, а також положення окремих законодавчих актів країн-членів ЄС, які регулюють порядок проходження державної служби.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Ключовим терміном коментованої статті є службове відрядження, яке можна визначити як тимчасове виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, тобто населеного пункту, в якому розташовано постійне/основне робоче місце службовця.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/ інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті визначає, що службові відрядження є невід'ємною складовою виконання посадових обов'язків, що не потребує його згоди, крім випадків, встановлених законом.

Передбачено, що державний службовець може бути направлений у службове відрядження для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, у тому числі на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав.

5.2. Згідно з частиною другою коментованої статті, ініціатором службового відрядження є керівник державної служби, який визначає місце, строк службового відрядження і режим роботи у період відрядження та завдання до виконання. Тобто на керівника державної служби покладено обов'язок з визначення умов здійснення службового відрядження.

5.3. Частина третя коментованої статті встановлює обмеження строку службового відрядження державного службовця 60 календарними днями. Направлення державного службовця на більш тривалий строк можливе лише за його письмовою згодою.

Так, відповідно до пункту 6 постанови КМУ «Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів» від 2 лютого 2011 р. № 98¹⁹⁹, строк відрядження державних службовців, які направляються для запобігання або ліквідації наслідків стихійного лиха, епідемій, епізоотій, виробничих аварій, а також усунення інших обставин, які створили або можуть створити загрозу життю чи умовам життєдіяльності людей, не може перевищувати один рік.

¹⁹⁹ Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів: постанова КМУ від 02.02.2011 р. № 98 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 11. – Стор. 20. – Ст. 488.

Оскільки Законом передбачена можливість направлення державних службовців на строк, який перевищує 60 календарних днів, але за їх згодою, виникає потреба у внесенні змін до відповідних актів законодавства, які регулюють умови та порядок здійснення відрядження державними службовцями.

5.4. Частиною четвертою коментованої статті визначення процедури відшкодування витрат та надання інших компенсацій у зв'язку з направленням державних службовців у відрядження віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України.

Ця процедура врегульована зазначеною постановою КМУ від 2 лютого 2011 р. № 98.

5.5. Частина п'ята коментованої статті визначає, що за державним службовцем на весь період відрядження зберігається його посада і заробітна плата. Тобто гарантується збереження посади і заробітної плати за державним службовцем на період службового відрядження і, відповідно, його право на просування по службі та присвоєння чергового рангу.

5.6. Частина шоста коментованої статті передбачає врахування сімейного стану державного службовця та інших особистих обставин при вирішенні питання про направлення державного службовця у службове відрядження.

Передусім це стосується обставин, які можуть завадити державному службовцю досягти мети відрядження і, відповідно, – інтересів державної служби. Обставинами, які слід враховувати керівнику державної служби при вирішенні питання про направлення державного службовця у відрядження, є хвороба, інвалідність державного службовця або члена його сім'ї, народження дитини, смерть члена сім'ї тощо.

Частиною шостою коментованої статті також передбачена заборона на службове відрядження вагітних жінок, державних службовців, які мають дітей віком до 14 років, самостійно виховують дітей-інвалідів, інвалідів з дитинства, без їх згоди.

Стаття 43. Зміна істотних умов державної служби

1. Підставами для зміни істотних умов державної служби є:

- 1) ліквідація або реорганізація державного органу;
- 2) зменшення фонду оплати праці державного органу;
- 3) скорочення чисельності або штату працівників у зв'язку з оптимізацією системи державних органів чи структури окремого державного органу.

2. Не вважається зміною істотних умов державної служби зміна назви структурного підрозділу державного органу або посади, не пов'язана із зміною функцій державного органу та основних посадових обов'язків.

3. Зміною істотних умов державної служби вважається зміна:

- 1) належності посади державної служби до певної категорії посад;
- 2) основних посадових обов'язків;
- 3) умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення;
- 4) режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу;
- 5) місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту).

4. Про зміну істотних умов служби керівник державної служби письмово повідомляє державного службовця не пізніше як за 60 календарних днів до зміни істотних умов державної служби, крім випадків підвищення заробітної плати.

У разі незгоди державного службовця на продовження проходження державної служби у зв'язку із зміною істотних умов державної служби він подає керівнику державної служби заяву про звільнення на підставі пункту 6 частини першої статті 83 цього Закону або заяву про переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніше як за 60 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби.

Якщо протягом 60 календарних днів з дня ознайомлення державного службовця з повідомленням про зміну істотних умов служби від нього не надійшли заяви, зазначені в абзаці другому цієї частини, державний службовець вважається таким, що погодився на продовження проходження державної служби.

5. У разі незгоди державного службовця із зміною істотних умов державної служби він має право оскаржити відповідне рішення в порядку, визначеному статтею 11 цього Закону.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення поняття зміни істотних умов державної служби та правові наслідки реалізації таких змін.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення:

які зміни в умовах проходження державної служби державним службовцем вважаються зміною її істотних умов;

що є підставою для зміни істотних умов державної служби;
порядку повідомлення державних службовців про зміну істотних умов державної служби та правових наслідків такої зміни.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття враховує рекомендації (стандарти) міжнародних організацій, зокрема Рекомендації № R (2000) 6 та (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи з питань регулювання державної служби в країнах Європи, а також положення окремих законодавчих актів країн-членів ЄС, які регулюють порядок проходження державної служби.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Ключовим у коментованій статті є термін «істотні умови державної служби». Перелік змін істотних умов наведений у частині третій коментованої статті.

Відсутність як у законодавстві про державну службу, так і у законодавстві про працю чіткого нормативного визначення понять «зміна істотних умов державної служби», «зміна істотних умов праці», а також «зміни в організації виробництва і праці», «зміни в організації діяльності державного органу» суттєво ускладнює практику застосування норм права в цій сфері правового регулювання.

Так, постанова Пленуму ВСУ № 9 від 6 листопада 1992 р. «Про практику розгляду трудових спорів» доповнює зміст поняття «зміни в організації виробництва і праці», яке полягає у ліквідації, реорганізації, банкрутстві або перепрофілюванні підприємства, установи, організації, скороченні чисельності або штату працівників і відносить до таких змін: раціоналізацію робочих місць, введення нових форм організації праці, у тому числі перехід на бригадну форму організації і, навпаки, впровадженням передових методів, технологій тощо, залишаючи цей перелік змін відкритим.

У статті також використовуються терміни «реорганізація та ліквідація державного органу», «зменшення фонду оплати праці», «скорочення чисельності або штату працівників».

Реорганізація державного органу – одна із форм припинення державного органу шляхом його злиття, приєднання, поділу, перетворення, в результаті чого припиняється той державний орган, повноваження та функції якого переходять його правонаступникам. Реорганізація державного органу, зокрема органу виконавчої влади, як правило, призводить до його ліквідації та виникнення нового з установленням для нього відповідного обсягу функцій і повноважень. Реорганізацією є також зміна організаційної структури державного органу, що не має наслідком його ліквідацію.

Так, відповідно до статті 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням,

реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою КМУ від 20 жовтня 2011 р. № 1074, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються КМУ за поданням Прем'єр-міністра України.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється та припиняється, зокрема, в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення).

Ліквідація державного органу – одна із форм припинення державного органу, що полягає у відмові держави від виконання завдань та функцій такого органу або передачі їх іншим органам.

У більшості випадків для державного органу, який перебуває в процесі реорганізації, наслідком є його подальша ліквідація. Наприклад, при поділі один орган ліквідується, а замість нього утворюється два нових. І навпаки, під час приєднання орган, що приєднується, підлягає ліквідації, а орган до якого відбувається приєднання, хоч і перебуває у процесі реорганізації, не ліквідується.

Зменшення фонду оплати праці – зменшення загальної суми коштів, передбачених на оплату праці персоналу відповідного органу.

Скорочення чисельності та скорочення штату – поняття не тотожні. Чисельність працівників – це склад працівників за списком. Скорочення чисельності працівників передбачає зменшення їх кількості.

Штат працівників – це сукупність посад, встановлених штатним розписом державного органу. Тому скорочення штату є зміною штатного розпису за рахунок ліквідації певних посад або зменшення кількості штатних одиниць за певними посадами.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментована стаття надає можливість керівнику державного органу змінювати істотні умови державної служби у випадку зміни в організації діяльності державного органу. Якщо державний службовець не згоден працювати в нових умовах, а колишні умови не можуть бути збережені, він звільняється на підставі пункту 6 частини першої статті 83 Закону. В той же час зміни в організації діяльності, що полягають у скороченні чисельності або штату державних службовців, реорганізація або ліквідації державного органу є підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення згідно з пунктом 1 частини першої статті 87 Закону.

Суттєва відмінність між цими підставами для звільнення полягає у тому, що при звільненні працівника за пунктом 1 частини першої статті 87 Закону відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції – іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі. Звільнення у випадку допускається лише у разі, якщо державного службовця не може бути переведено на

іншу посаду відповідно до його кваліфікації або якщо він відмовляється від такого переведення.

5.2. Частина перша коментованої статті визначає такі підстави для зміни істотних умов державної служби:

ліквідація або реорганізація державного органу;

зменшення фонду оплати праці державного органу;

скорочення чисельності або штату працівників у зв'язку з оптимізацією системи державних органів чи структури окремого державного органу.

Слід зазначити, що цей перелік підстав не можна розглядати як вичерпний. Підставами зміни істотних умов державної служби можуть бути також інші за змістом, формою та характером обставини або події. Наприклад, на виконання припису НАЗК при зовнішньому врегулюванні конфлікту інтересу (стаття 29 Закону України «Про запобігання корупції») передбачено зміну посадових обов'язків державного службовця або переведення державного службовця на іншу посаду. Також в умовах реформування системи державного управління відбуваються суттєві зміни у завданнях і функціях державних органів.

Значна кількість державних органів за рішеннями вищих органів змінюють організацію своєї основної діяльності, яка полягає у забезпеченні виконання законів та інших нормативно-правових актів; аналізі, формуванні та реалізації державної політики; наданні адміністративних послуг; здійсненні державного нагляду та контролю; управлінні державними фінансовими ресурсами та майном та інше.

З урахуванням наведеного, зміни істотних умов державної служби відбуваються внаслідок змін в організації діяльності державних органів і спричинюються широким колом обставин, які не вичерпуються переліком, що наведено у частині першій коментованої статті. Через це зміна істотних умов державної служби може настати не лише з причин реорганізації чи ліквідації державного органу у розумінні частини першої коментованої статті, а й внаслідок змін завдань, функцій та повноважень структурних підрозділів, посадових обов'язків окремих працівників або цілих їх груп тощо.

Правові засади зміни істотних умов державної служби у зв'язку із змінами в організації діяльності державного органу ґрунтуються на наявності у законодавстві повноважень керівника державного органу змінити істотні умови державної служби при виникненні у державному органі тих чи інших причин або його юридичного обов'язку зробити це на виконання рішень вищих органів, прийнятих у межах їх повноважень, чи безпосередньо на реалізацію приписів законодавства.

Міжнародне законодавство про працю причиною зміни або розірвання трудових правовідносин за ініціативою підприємця визначає виробничу потребу. Відповідно до Статуту та Декларацій МОП країни-учасниці цієї організації повинні вживати конструктивних дій для того, щоб шляхом прийняття відповідних заходів запобігати або зводити до мінімуму проблеми працюючих, при цьому не завдаючи шкоди ефективності роботи підприємств, установ або служб.

Виходячи зі змісту Конвенції МОП № 158, виробничою потребою є суттєва проблема, що пов'язана з забезпеченням зайнятості працюючих, що викликана економічними складнощами у роботодавця, а також технологічними або структурними змінами процесу виробництва та аналогічними причинами.

Таким чином, до зміни істотних умов державної служби можуть призводити також інші обставини, передбачені цим та іншими законами, які призводять до необхідності зміни категорій посад державної служби; основних посадових обов'язків та режимів служби; систем оплати праці; місць розташування державних органів тощо.

Так, зміна істотних умов державної служби може допускатися тільки у випадках зміни в організації діяльності державного органу. Якщо змін в організації виробництва і праці немає, керівник не вправі в односторонньому порядку змінювати істотні умови державної служби. У цьому зв'язку надзвичайно актуальним є визначення змін в організації виробництва і праці, вичерпний перелік яких у законодавстві не наведений. Пленум ВСУ роз'яснив, що зміни в організації виробництва і праці – це запровадження бригадної форми організації праці замість індивідуальної і навпаки, впровадження нової техніки і технології виробництва, освоєння нових методів праці тощо, залишивши цей перелік відкритим (пункт 10 постанови Пленуму ВСУ «Про практику розгляду судами трудових спорів»).

Тому, перш за все, керівник має зафіксувати факт того, що у відповідному державному органі відбуваються зміни в організації діяльності, наприклад, у відповідному рішенні, на яке можна буде посилатися і яке буде підставою для подальших дій та рішень.

Про зміну істотних умов державної служби державного службовця лише інформують. Його згода на зміну таких умов не потрібна.

5.3. У частині другій коментованої статті визначається, що зміною істотних умов державної служби не вважається зміна назви структурного підрозділу державного органу або посади, не пов'язана із зміною функцій державного органу та основних посадових обов'язків. На жаль, згадана норма має неконкретний характер. Але по суті це стосується випадків, коли змінюється назва структурного підрозділу у зв'язку із зміною функцій державного органу (на державний орган покладається виконання нових функцій або виконувати ним певні функції ліквідуються), і ці функції виконував саме цей підрозділ. У такому разі для працівників зазначеного підрозділу, діяльність яких безпосередньо пов'язана з виконанням відповідних функцій, настає зміна істотних умов державної служби. Це ж стосується зміни назви посади.

5.4. Частина третя коментованої статті визначає, що зміною істотних умов державної служби вважається зміна:

належності посади державної служби до певної категорії посад;
основних посадових обов'язків;

умов (систем та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення;

режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу;

місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту).

Частина третя статті 32 КЗпПУ визначає, що істотними умовами праці є системи та розміри оплати праці, пільги, режим роботи, встановлення або скасування неповного робочого часу, суміщення професій, зміна розрядів і найменування посад тощо.

Тобто, частини друга і третя коментованої статті містять дещо відмінні характеристики істотних умов державної служби від визначених трудовим законодавством.

5.5. Частина четверта коментованої статті містить норму щодо обов'язковості письмового повідомлення державного службовця про зміну істотних умов державної служби.

Така зміна запроваджується одноособово керівником державної служби в державному органі без отримання на це згоди державного службовця.

Про зміну істотних умов державної служби керівник державної служби письмово повідомляє державного службовця не пізніше як за 60 календарних днів до зміни істотних умов державної служби. Тобто, Законом визначається лише мінімальний строк інформування державного службовця про зміну істотних умов державної служби.

Також встановлено, що повідомлення державного службовця про зміну істотних умов не потрібне у разі підвищення заробітної плати. Фактично повідомлення не пізніше як за 60 календарних днів про зміну істотних умов державної служби передбачено для надання можливості державному службовцю уникнути негативних наслідків, пов'язаних зі зміною істотних умов державної служби, розпочати пошук нового місця роботи.

Незгода державного службовця на продовження служби на нових умовах є підставою для його звільнення за письмовою заявою згідно з пунктом 6 частини першої статті 83 Закону або для переведення за письмовою заявою на іншу посаду. Така заява має бути подана державним службовцем не пізніше ніж за 60 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби. Фактично цей строк відповідає строку письмового повідомлення про зміну істотних умов державної служби.

Державний службовець вважається таким, що погодився на продовження проходження державної служби, якщо протягом 60 календарних днів з дня його письмового повідомлення про зміну істотних умов служби від нього не надійшла жодна із зазначених вище заяв. Тобто, замовчування вважається згодою державного службовця на продовження проходження державної служби.

5.6. Частина п'ята коментованої статті визначає, що державний службовець має право на оскарження рішення про зміну істотних умов державної служби у разі його незгоди з ними. Таке оскарження здійснюється в порядку, визначеному статтею 11 Закону.

Стаття 44. Оцінювання результатів службової діяльності

1. Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні.

2. Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

3. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення.

4. Державного службовця ознайомлюють з результатами оцінювання його службової діяльності під підпис протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання.

Висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення.

5. За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням.

6. У разі отримання державним службовцем негативної оцінки не раніше ніж через три місяці проводиться повторне оцінювання результатів його службової діяльності.

7. Висновок, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений державним службовцем у порядку, визначеному статтею 11 цього Закону.

8. Державний службовець має право висловити зауваження щодо оцінювання результатів його службової діяльності, які долучаються до його особової справи.

9. Отримання державним службовцем відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для його преміювання та переважного просування по державній службі відповідно до цього Закону.

10. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби відповідно до пункту 3 частини першої статті 87 цього Закону.

11. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення змісту оцінювання результатів службової діяльності державного службовця, порядку проведення такого оцінювання та його правових наслідків.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення:

мети та строку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

показників оцінювання результатів такої діяльності;

порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності та правових наслідків для державного службовця;

механізму врегулювання типової процедури проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

підстав для преміювання державних службовців, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття враховує рекомендації (стандарти) міжнародних організацій, зокрема Рекомендації №R (2000) 6 та (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи з питань регулювання державної служби в країнах Європи, а також положення окремих законодавчих актів країн-членів ЄС, які регулюють порядок проходження державної служби.

Стаття також має прямий зв'язок з принципами професіоналізму та ефективності державної служби, передбаченими пунктами 3 і 6 частини першої статті 4 Закону.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Основним терміном, використовуваним у коментованій статті, є «оцінювання результатів службової діяльності», який можна визначити як перевірку рівня якості виконання державним службовцем поставлених йому завдань та посадових обов'язків на підставі показників результативності та ефективності.

Інші терміни, які вживаються у статті («професійне навчання», «безпосередній керівник», «особова справа державного службовця», «просування по державній службі»), мають відповідні визначення у статтях 2, 37 і 40 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Згідно з частиною першою коментованої статті, результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань. Тобто, це періодичний процес оцінювання результатів службової діяльності кожного державного службовця.

Результати оцінювання діяльності державних службовців є підставою для прийняття рішення щодо їх преміювання та планування службової кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні.

5.2. Частина друга коментованої статті визначає показники результативності, ефективності та якості, визначені з урахуванням посадових обов'язків державного службовця (як підстава для оцінювання фактичних результатів його службової діяльності).

Під результативністю слід розуміти рівень досягнення проголошених цілей, тобто вона показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей.

Під ефективністю розуміється співвідношення між витратами на провадження діяльності та досягнутими результатами. Ефективність може вимірюватися як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і у вартісних показниках (якщо можливо дати грошову оцінку всім витратам, використаним ресурсам, зусиллям і результатам).

Оцінюванню також підлягає ступінь дотримання державним службовцем правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

5.3. Частина третя коментованої статті визначає суб'єктів здійснення оцінювання в залежності від категорії посад державної служби.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення, а категорій «Б» і «В» – безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу.

5.4. Згідно з частиною четвертою коментованої статті ознайомлення державного службовця з результатами оцінювання повинне бути здійснено протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання з проставленням підпису.

Висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення.

Згідно з частиною першою статті 37 Закону, до особової справи державного службовця додається картка встановленого зразка, в якій зазначаються відомості про оцінювання результатів службової діяльності.

5.5. Державному службовцю за результатами оцінювання його службової діяльності виставляється одна з трьох оцінок – негативна, позитивна або відмінна.

Оцінка повинна бути належним чином обґрунтована. Відповідно до частини восьмої коментованої статті, державний службовець має право висловити зауваження щодо оцінювання результатів його службової діяльності. Такі зауваження долучаються до його особової справи.

5.6. Частина шоста і сьома коментованої статті стосуються виставлення державному службовцю негативної оцінки за результатами оцінювання його службової діяльності.

Важливо наголосити, що сам інструмент щорічного оцінювання не має на меті виявлення державних службовців, які підлягають звільненню, і тим більше не повинен свавільно використовуватися для таких цілей.

Саме тому законодавець передбачив, що у разі отримання негативної оцінки службової діяльності діяльність державного службовця підлягає

повторному оцінюванню, яке проводиться не раніше ніж через три місяці. Доцільно, щоб у цей період державному службовцеві була надана можливість для підвищення кваліфікації, покращення результатів його роботи.

При цьому Закон установлює, що навіть перше отримання негативної оцінки передбачає негативні наслідки: протягом шести місяців з дня її отримання черговий ранг державному службовцю не присвоюється (частина шоста статті 39 Закону).

Державний службовець має право на оскарження висновку, що містить негативну оцінку результатів його службової діяльності. Таке оскарження здійснюється у порядку, визначеному статтею 11 Закону.

5.7. Частина дев'ята коментованої статті визначає, що у разі отримання відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця є підстави для преміювання та переважного права на просування по державній службі. Необхідно зауважити, що йдеться про так звану річну премію, передбачену пунктом 1 частини третьої статті 50 Закону.

Також варто нагадати, що просування по службі, яке здійснюється шляхом призначення на вищу посаду, відбувається на конкурсних засадах. Тож результати щорічного оцінювання державного службовця повинні бути лише взяті до уваги конкурсною комісією та суб'єктом призначення.

5.8. Відповідно до частини десятої коментованої статті, державний службовець, який отримав дві підряд негативні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності, звільняється із служби відповідно до пункту 3 частини першої статті 87 Закону.

5.9. Коментована стаття не передбачає окремих наслідків для державного службовця, який отримав позитивну оцінку. Але можна припустити, що у службовця, який отримав позитивну оцінку, є підстави для преміювання, проте в меншому розмірі, а також для підвищення кваліфікації тощо.

5.10. Процедура оцінювання результатів службової діяльності державних службовців визначено згідно з частиною одинадцятою коментованої статті постановою КМУ «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23 серпня 2017 р. № 640²⁰⁰.

Типовий порядок визначає процедуру проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «А», «Б» і «В». Згідно з Типовим порядком, метою оцінювання є визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар'єри, визначення потреби у професійному навчанні. Оцінювання проводиться з дотриманням принципів об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності.

Учасниками процесу оцінювання є:

державний службовець;

²⁰⁰ Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: постанова КМУ від 23.08.2017 р. № 640 // Урядовий кур'єр. – 2017. – 29 серпня. – № 159.

безпосередній керівник державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В»;

керівник самостійного структурного підрозділу (у разі наявності), в якому працює державний службовець, що займає посаду державної служби категорії «Б» або «В»;

суб'єкт призначення;

служба управління персоналом.

Типовим порядком покладається на службу управління персоналом державного органу, в якому працює державний службовець, надання консультативної допомоги учасникам оцінювання та здійснення заходів щодо організації процесу оцінювання, у тому числі підготовка проектів наказів (розпоряджень) суб'єкта призначення про проведення оцінювання та про затвердження результатів оцінювання за списком державних службовців, оцінка яких проводиться, та списком державних службовців, які підлягають преміюванню, із зазначенням його розміру.

Оцінювання проводиться, якщо на момент прийняття наказу (розпорядження) про його проведення державні службовці працювали на займаній посаді у звітному році з визначеними їм завданнями не менш як шість місяців. Оцінювання не проводиться, якщо на дату прийняття наказу (розпорядження) про його проведення державні службовці перебувають у трудових відносинах, але фактично не провадять службової діяльності з таких причин:

перебуванням у відпустках у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, без збереження заробітної плати відповідно до пунктів 3 і 18 частини першої статті 25 Закону України «Про відпустки»;

призов на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період або прийняттям на військову службу за контрактом, зокрема шляхом укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду.

Про проведення оцінювання суб'єктом призначення видається наказ (розпорядження), у якому зазначається:

список державних службовців, оцінювання яких проводиться;

строк проведення оцінювання;

доручення, необхідні для організаційного забезпечення проведення оцінювання службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» (за потреби).

Строк проведення оцінювання визначається з урахуванням того, що результати службової діяльності безпосередніх керівників оцінюються після затвердження результатів службової діяльності підпорядкованих їм державних службовців.

Оцінювання проводиться на підставі ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державного службовця (далі – ключові показники), визначених з урахуванням його посадових

обов'язків, а також дотримання ним загальних правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Оцінювання проводиться щороку у жовтні-грудні за період з 1 січня поточного року або з дати визначення завдань і ключових показників до дати видання наказу (розпорядження) про проведення оцінювання. Оцінювання проводиться поетапно:

- визначення та перегляд завдань і ключових показників;
- оціночна співбесіда (крім випадків, передбачених Типовим порядком);
- визначення результатів оцінювання та їх затвердження.

Визначення завдань і ключових показників для кожного державного службовця проводиться у грудні року, що передує звітному, або протягом п'яти робочих днів після призначення (переведення) на посаду.

Згідно з пунктом 2 постанови, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців за 2018 рік проводиться у такі строки:

визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості – у грудні 2017 року;

оціночна співбесіда, визначення та затвердження результатів оцінювання – у жовтні – грудні 2018 року.

У разі відсутності державного службовця у зв'язку з відпусткою, відраженням чи його тимчасовою непрацездатністю такі завдання і ключові показники визначаються протягом п'яти робочих днів з дня його виходу на роботу. Кожному державному службовцю встановлюється від трьох до п'яти завдань на період, що підлягає оцінюванню.

Державний службовець:

бере участь у визначенні своїх завдань і ключових показників, а також у їх періодичному перегляді;

аналізує виконання визначених завдань і ключових показників;

ознайомлюється з визначеними завданнями і ключовими показниками;

бере участь в оціночній співбесіді;

ознайомлюється з результатами оцінювання.

Оцінювання державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»

Завдання і ключові показники повинні відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні.

Завдання і ключові показники затверджуються суб'єктом призначення шляхом прийняття наказу (розпорядження) з урахуванням стратегічних документів державного та/або регіонального рівня, положення про державний орган за поданням:

особи, визначеної Президентом України, – стосовно керівників апарату допоміжних органів, утворених Президентом, Представництва Президента в АР Крим, голів обласних держадміністрацій;

Голови ВРУ – стосовно керівника апарату ВРУ;

відповідного міністра – стосовно керівника центрального органу вико-

навчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через такого міністра;

Міністра КМУ – стосовно Державного секретаря КМУ, керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо КМУ;

Державного секретаря КМУ – стосовно своїх заступників;

керівника центрального органу виконавчої влади – стосовно своїх заступників;

уповноваженої особи суб'єкта призначення – стосовно керівників Секретаріату КСУ, апарату ВСУ, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та їх заступників, Голови ДСА та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

голів обласних державних адміністрацій – стосовно голів районних державних адміністрацій відповідної області.

Завдання і ключові показники для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», посади державних секретарів міністерств, є однаковими та затверджуються КМУ за поданням НАДС.

Суб'єкт призначення надсилає копію наказу (розпорядження) про затвердження завдань і ключових показників державному органу, в якому працює державний службовець, який займає посаду державної служби категорії «А», для відповідного ознайомлення та зберігання.

Служба управління персоналом надає копію затверджених завдань і ключових показників такому державному службовцю.

У разі внесення змін до стратегічних документів державного та/або регіонального рівня, положення про відповідний державний орган завдання і ключові показники можуть переглядатися щокварталу.

Державні службовці, що займають посади категорії «А» у двотижневий строк з дня прийняття наказу (розпорядження) про проведення оцінювання складають звіт про свою службу діяльність щодо виконання затверджених завдань і ключових показників.

За результатами розгляду поданого звіту проводиться оціночна співбесіда з державним службовцем, який займає посаду категорії «А» з метою обговорення виконання поставлених завдань і ключових показників, дотримання загальних правил етичної поведінки та вимог у сфері запобігання корупції, а також готуються пропозиції щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, який займає посаду категорії «А»:

Головою ВРУ – стосовно керівника апарату ВРУ;

особою, визначеною Президентом України, – стосовно керівників апарату допоміжних органів, утворених Президентом, Представництва Президента в АР Крим, голів обласних державних адміністрацій;

відповідним міністром – стосовно керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через такого міністра;

Міністром КМУ – стосовно Державного секретаря КМУ, керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо КМУ;

Державним секретарем КМУ – стосовно своїх заступників;

керівником центрального органу виконавчої влади – стосовно своїх заступників;

уповноваженою особою суб'єкта призначення – стосовно керівників Секретаріату КСУ, апарату ВСУ, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та їх заступників, Голови ДСА та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

головами обласних державних адміністрацій – стосовно голів районних держадміністрацій відповідної області.

У разі тимчасової непрацездатності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», у визначений строк проведення оцінювання таке оцінювання проводиться без оціночної співбесіди шляхом заповнення пропозицій щодо результатів оцінювання.

У пропозиціях щодо результатів оцінювання зазначається негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням на основі розрахунку середнього бала за виконання кожного визначеного завдання і досягнення ключових показників, що виставляється з урахуванням критеріїв виставлення балів.

У шеститижневий строк з дня прийняття наказу (розпорядження) про проведення оцінювання підготовлені пропозиції щодо результатів оцінювання надсилаються державному органу, в якому працює державний службовець, який займає посаду державної служби категорії «А», для його ознайомлення.

Державний службовець, який займає посаду державної служби категорії «А», ознайомлюється із пропозиціями щодо результатів оцінювання та у разі наявності зауважень може їх викласти з відповідним обґрунтуванням.

Служба управління персоналом державного органу, в якому працює такий державний службовець, протягом трьох робочих днів після отримання пропозицій щодо результатів оцінювання надсилає завірені в установленому порядку копії зазначених пропозицій та завдань і ключових показників відповідному суб'єкту призначення.

За результатами розгляду звіту та пропозицій щодо результатів оцінювання з урахуванням зауважень державного службовця (за наявності) суб'єкт призначення затверджує висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А» (далі – висновок щодо результатів оцінювання), в якому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. У разі потреби суб'єктом призначення проводиться додаткова оціночна співбесіда з таким державним службовцем.

Суб'єкт призначення надсилає копію наказу (розпорядження) про затвердження висновку щодо результатів оцінювання державному органу, в якому

працює державний службовець, який займає посаду державної служби категорії «А», для відповідного ознайомлення та зберігання.

Матеріали оцінювання зберігаються у службі управління персоналом державного органу, в якому працює державний службовець, що займає посаду державної служби категорії «А».

У разі отримання державним службовцем негативної оцінки не раніше ніж через три місяці проводиться повторне оцінювання відповідно до Типового порядку.

У разі подання відповідним міністром пропозицій щодо результатів оцінювання державних секретарів міністерств з негативною оцінкою завірені в установленому порядку копії таких пропозицій та завдань і ключових показників надсилаються до НАДС.

Після надходження згаданих пропозицій НАДС утворює комісію для проведення перевірки обґрунтованості негативної оцінки.

Результати такої перевірки надаються суб'єкту призначення для прийняття остаточного рішення про затвердження висновку щодо результатів оцінювання.

*Оцінювання службової діяльності державних службовців,
які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»*

Завдання і ключові показники повинні відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні.

Завдання погоджуються з безпосереднім керівником після їх обговорення з державним службовцем.

Оригінал завдань і ключових показників зберігається у службі управління персоналом державного органу, в якому працює державний службовець, що займає посаду державної служби категорії «Б» або «В», а копії залишаються у такого державного службовця та його безпосереднього керівника.

Завдання і ключові показники визначаються:

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б» та обіймають посади керівників самостійних структурних підрозділів або прирівняні до них посади, – керівником державної служби;

державним службовцям, які займають інші посади державної служби категорій «Б» і «В», – безпосереднім керівником за погодженням з керівником самостійного структурного підрозділу (якщо він не є безпосереднім керівником такого державного службовця).

Завдання і ключові показники визначаються з урахуванням стратегічних документів державного та/або регіонального рівня, річного плану роботи державного органу, завдань, функцій та обов'язків, визначених у положенні про державний орган, положенні про відповідний структурний підрозділ, посадовій інструкції.

У разі внесення змін до зазначених документів завдання і ключові показники можуть переглядатися щокварталу суб'єктом призначення разом з дер-

жавним службовцем, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В».

Безпосередній керівник такого державного службовця проводить моніторинг виконання державним службовцем визначених завдань і ключових показників, за результатами моніторингу у разі потреби здійснює разом з державним службовцем перегляд завдань і ключових показників.

Керівник самостійного структурного підрозділу погоджує завдання і ключові показники та виставлену оцінку безпосереднім керівником за результатами оцінювання.

У разі відсутності або тимчасової відсутності безпосереднього керівника державного службовця керівник самостійного структурного підрозділу виконує його функції.

Оціночна співбесіда проводиться на основі надання пояснень державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В», щодо інформації про виконання завдань і ключових показників, потреби у професійному навчанні та внесення пропозицій щодо завдань і ключових показників на наступний період, який підлягає оцінюванню, для визначення якості виконання поставлених такому державному службовцю завдань, планування його кар'єри.

У разі коли у визначений строк проведення оцінювання державний службовець, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В», відсутній на роботі (відрадження, тимчасова непрацездатність, відпустка), безпосередній керівник проводить оцінювання без оціночної співбесіди в установленний строк або за заявою такого державного службовця оцінювання проводиться раніше.

Державний службовець, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В», зазначає результати своєї діяльності у висновку щодо результатів оцінювання в частині опису досягнутих результатів у розрізі кожного визначеного завдання та строку його фактичного виконання.

За результатами оцінювання виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням на основі розрахунку середнього бала за виконання кожного визначеного завдання і досягнення ключових показників, що виставляється з урахуванням критеріїв виставлення балів.

Безпосередній керівник державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В», виставляє та обґрунтовує відповідний бал за виконання кожного визначеного завдання і досягнення ключового показника.

Результати оцінювання затверджуються суб'єктом призначення.

Із результатами оцінювання служба управління персоналом ознайомлює державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В», під розпис. Висновок щодо результатів оцінювання зберігається у службі управління персоналом державного органу, в якому працює такий державний службовець.

За результатами оцінювання державний службовець, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В», разом із службою управління

персоналу складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує безпосередній керівник такого державного службовця та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

Оскарження результатів оцінювання

Типовим порядком передбачено, що висновок за результатами оцінювання з негативною оцінкою може бути оскаржений державним службовцем.

Оскарження результатів оцінювання службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється відповідно до статті 11 Закону.

У скарзі державним службовцем зазначаються зауваження до балів за виконання того чи іншого завдання та наводяться факти, які спростовують критерії, що відповідають згаданому балу.

Висновок щодо результатів оцінювання скасовується суб'єктом призначення або судом. Водночас згідно з Типовим порядком не підлягає скасуванню висновок про затвердження результатів оцінювання, якщо допущені процедурні порушення не впливають на результати оцінювання.

У разі прийняття рішення про скасування висновку щодо результатів оцінювання оцінювання проводиться відповідно до Типового порядку у двомісячний строк після прийняття такого рішення.

Типовий порядок містить додатки 1-7, якими визначено відповідні форми документів, а саме: завдання, ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А»; пропозиції щодо оцінювання результатів службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А»; критерії виставлення балів, висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А»; завдання, ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В»; висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В»; індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В».

Стаття 45. Публічний звіт керівника органу виконавчої влади

1. Керівники органів виконавчої влади щорічно виступають з публічним звітом про підсумки діяльності відповідного державного органу за участю представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей та засобів масової інформації.

2. Інформація про проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади розміщується не пізніше як за тиждень до звіту та після нього на офіційному веб-сайті відповідного органу виконавчої влади та в засобах масової інформації.

3. Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення процедури проведення публічних звітів керівників органів виконавчої влади про підсумки діяльності відповідного державного органу.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

запровадження нових підходів до забезпечення публічності в діяльності органів виконавчої влади;

покладення на відповідних керівників органів виконавчої влади обов'язку щороку публічно інформувати про підсумки діяльності таких органів;

визначення процедури затвердження типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття певною мірою пов'язана з принципом прозорості державної служби, визначеним пунктом 9 частини першої статті 4 Закону.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Стаття містить термін «публічний звіт керівника органу виконавчої влади», зміст якого розкривається у цій статті та відповідному Типовому положенні.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті передбачає обов'язкове щорічне публічне звітування керівників органів виконавчої влади.

Метою звітування є інформування громадськості про підсумки діяльності відповідного державного органу, забезпечення належної прозорості та підзвітності громадськості.

Як випливає із змісту статті, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади повинні щороку виступати з публічним звітом про підсумки діяльності державного органу, який вони очолюють, за участю представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей та ЗМІ.

Інформація про проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади розміщується не пізніше як за тиждень до звіту та після нього на офіційному веб-сайті відповідного органу виконавчої влади та в ЗМІ.

5.2. Частина третя коментованої статті відносить до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС), затверджувати Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади.

Такий Типовий порядок затверджено наказом Нацдержслужби від 20 грудня 2016 р. № 277²⁰¹.

Типовим порядком встановлено загальні вимоги до організаційних та технічних заходів щодо підготовки і проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади. Він поширюється на керівників усіх органів виконавчої влади, крім міністрів.

Згідно з Типовим порядком щороку до 25 лютого орган виконавчої влади готує звіт про свою діяльність за попередній рік.

Керівник органу виконавчої влади відповідає за дані, наведені у публічному звіті.

Територіальні органи за дорученням керівника органу виконавчої влади вищого рівня готують матеріали згідно із своєю компетенцією для наповнення публічного звіту.

При формуванні публічного звіту можуть використовуватися таблиці, діаграми, презентації, фотографії, слайди тощо.

Публічний звіт разом з інформацією про його проведення розміщується не пізніше як за тиждень до його проведення:

керівниками центральних органів виконавчої влади і головами обласних

²⁰¹ Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: наказ Нацдержслужби від 20.12.2016 р. № 277 // Офіційний вісник України. – 2017. – №10. – Стор. 56. – Ст. 312.

державних адміністрацій на веб-сайті відповідного органу та веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»;

головами районних державних адміністрацій на веб-сайті відповідного органу виконавчої влади та веб-сайті відповідної обласної державної адміністрації.

Інформація про проведення публічного звіту в обов'язковому порядку повинна містити регламент проведення публічного звіту, час, дату та місце проведення, відомості про відповідальний структурний підрозділ із зазначенням відповідальної особи та контактної інформації.

Публічний звіт проводиться у формі офіційного виступу керівника органу виконавчої влади не пізніше ніж через 15 календарних днів після його оприлюднення із запрошенням представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей і ЗМІ.

Регламент публічного звіту передбачає можливість поставлення запитань присутніми представниками громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертами відповідних галузей і представниками ЗМІ.

Публічний звіт має містити:

інформацію про результати роботи органу виконавчої влади (завдання та заходи, їх виконання). Перелічуються заходи, які було здійснено, та завдання, які було виконано органом виконавчої влади для досягнення стратегічних цілей;

аналіз діяльності органу виконавчої влади (зазначаються результати, яких було досягнуто у сфері виконання поставлених завдань та проведення певних заходів);

стан використання коштів державного бюджету. Наводиться співвідношення бюджету поточного року з фактичними витратами попереднього року, а також аналізується ефективність використаних коштів та проводиться порівняння з попереднім звітним періодом;

організаційну інформацію про структуру органу виконавчої влади та зміни у такій структурі (якщо вони відбувалися у звітному періоді), результати роботи (із наведенням їхніх основних характеристик) територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органу виконавчої влади;

іншу інформацію в межах компетенції органу виконавчої влади, що може бути винесена на публічне обговорення.

У наказі та Типовому порядку не передбачено затвердження кожним державним органом власного порядку проведення публічного звіту його керівника. Проте, зважаючи, що затверджений Нацдержслужбою порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади є типовим, доцільно кожному органу виконавчої влади затвердити порядок, який визначатиме свої особливості підготовки і проведення публічного звіту керівника відповідного органу.

Стаття 46. Стаж державної служби

1. Стаж державної служби дає право на встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років, надання додаткової оплачуваної відпустки.

2. До стажу державної служби зараховуються:

- 1) час перебування на посаді державної служби відповідно до цього Закону;
- 2) час перебування на посаді народного депутата України;
- 3) час перебування на посадах працівників дипломатичної служби;
- 4) час перебування на посадах в органах місцевого самоврядування, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- 5) час перебування на посадах суддів;
- 6) час перебування на посадах прокурорів;
- 7) час перебування на посадах, на яких присвоюються військові та спеціальні звання;

8) час професійного навчання державного службовця з відривом від служби, якщо не пізніше 75 днів після його завершення така особа повернулася на державну службу, крім випадків, установлених законом;

9) період, коли державний службовець не працював з поважних причин, але залишався у трудових відносинах з державним органом;

10) час перебування державного службовця у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі якщо дитина потребує домашнього догляду – у відпустці без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку;

11) час перебування на посадах радників, помічників, уповноважених та пресекретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також на посадах патронатних служб в інших державних органах.

3. Порядок обчислення стажу державної служби затверджується Кабінетом Міністрів України.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначання стажу державної служби та процедури його обчислення.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення періодів роботи чи служби, які зараховуються до стажу державної служби, що сприятиме професіоналізації державної служби і мотивації державних службовців до тривалого перебування на державній службі.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття має певний зв'язок з принципом стабільності державної служби, передбаченим пунктом 10 частини першої статті 4 Закону.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Основним терміном у статті є «стаж державної служби», під яким розуміється період роботи особи на посаді державної служби на визначених Законом інших посадах, а також час навчання та деякі інші періоди, які дають право на встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років і додаткову оплачувану відпустку.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/ інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті передбачає за результатами наявного стажу державної служби встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років та надання додаткової оплачуваної відпустки.

Відповідно до частини першої статті 52 Закону, надбавка за вислугу років на державній службі встановлюється на рівні 3 відсотків посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більш як 50 відсотків посадового окладу.

Згідно із статтею 58 Закону, за кожний рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів.

Тобто, надбавка за вислугу років на державній службі встановлюється після досягнення річного стажу державної служби, а щорічна додаткова оплачувана відпустка – п'ятирічного стажу державної служби.

Таким чином, унормовується залежність розміру відповідної надбавки і тривалості додаткової оплачуваної відпустки від стажу державної служби.

5.2. Частина друга коментованої статті визначає періоди роботи (служби, навчання) та деякі інші періоди, які зараховуються до стажу державної служби.

Так, до стажу державної служби зараховується:

- час перебування на посадах:

державної служби відповідно до Закону;

народного депутата України;

працівників дипломатичної служби;

в органах місцевого самоврядування, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

суддів;
прокурорів;

на яких присвоюються військові звання (час проходження військової служби) та спеціальні звання (наприклад час проходження служби на посадах поліцейських);

радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови ВРУ, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра та інших членів КМУ, помічників-консультантів народних депутатів, помічників та наукових консультантів суддів КСУ, помічників суддів, а також патронатних служб в інших державних органах;

- час професійного навчання державного службовця з відривом від служби, якщо не пізніше ніж через 75 днів після його завершення така особа повернулася на державну службу (крім випадків, установлених законом);

- час, коли державний службовець не працював з поважних причин, але залишався у трудових відносинах з державним органом;

- час перебування державного службовця у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі коли дитина потребує домашнього догляду – у відпустці без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку.

Вбачається, що пункт 11 частини другої коментованої статті потребує узгодження з частиною п'ятою статті 92 Закону, оскільки наявна певна неузгодженість щодо часу роботи на посадах патронатної служби, а отже, пункт 11 частини другої статті 46 Закону доцільно викласти у такій редакції:

«час роботи на посадах патронатної служби, якщо до призначення на посаду патронатної служби особа перебувала на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернулася на державну службу».

Також доцільно віднести до стажу державної служби час роботи на посадах членів державних колегіальних органів.

5.3. Частиною третьою коментованої статті до повноважень КМУ віднесено встановлення порядку обчислення стажу державної служби. Такий Порядок затверджено постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 229²⁰².

Згідно із зазначеним Порядком, обчислення стажу державної служби здійснюється службою управління персоналом державного органу.

Документом для визначення стажу державної служби є трудова книжка, копія послужного списку, військовий квиток та інші документи, які відповідно до законодавства підтверджують стаж роботи (довідки, виписки з наказів, дані реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування тощо).

За відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній стаж дер-

²⁰² Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 229 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 26. – Стор. 58. – Ст. 1038.

жавної служби обчислюється на підставі інших документів, виданих за місцем роботи, служби, а також архівними установами.

Пункт 4 Порядку містить посилання на частину другу статті 46 Закону, яка визначає періоди, що зараховуються до стажу державної служби.

Порядком передбачено, що стаж державної служби обчислюється у днях, місяцях і роках.

Стаж державної служби за періоди роботи (служби) до набрання чинності Законом обчислюється відповідно до пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону.

Стаття 47. Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу

1. Правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу (далі – правила внутрішнього службового розпорядку) визначаються:

- 1) початок та кінець робочого часу державного службовця;
- 2) перерви, що надаються для відпочинку та прийняття їжі;
- 3) умови і порядок перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу;
- 4) порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів (розпоряджень) та доручень із службових питань;
- 5) загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки;
- 6) загальні правила етичної поведінки в державному органі;
- 7) порядок повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі;
- 8) порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем;
- 9) інші положення, що не суперечать цьому Закону та іншим актам законодавства.

2. Правила внутрішнього службового розпорядку затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу за поданням керівника державної служби і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі типових правил.

3. Правила внутрішнього службового розпорядку доводяться до відома всіх державних службовців під підпис.

4. Типові правила внутрішнього службового розпорядку затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення змісту правил внутрішнього службового розпорядку державного органу і порядку їх затвердження.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є запровадження, на відміну від КЗпПУ (стаття 149), правил внутрішнього не *трудового*, а *службового* розпорядку.

Зазначена новація підкреслює особливості правового регулювання відносин державної служби, відмінні від трудового законодавства.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття враховує рекомендації (стандарти) міжнародних організацій, зокрема Рекомендації № R (2000) 6 та (2000) 10 Комітету Міністрів Ради

Європи з питань регулювання державної служби в країнах Європи, а також положення окремих законодавчих актів країн-членів ЄС, які регулюють порядок проходження державної служби.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Основний термін, який використовується у статті, - це «правила внутрішнього службового розпорядку», під яким слід розуміти локальний нормативно-правовий акт державного органу, що затверджується за спеціальною процедурою і обов'язковий до виконання усіма державними службовцями відповідного державного органу.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті визначає такі складові правил внутрішнього службового розпорядку державного органу:

початок та кінець робочого часу державного службовця;
перерви, що надаються для відпочинку та прийняття їжі;

умови і порядок перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу;
порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів (розпоряджень) та доручень із службових питань;
загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки;
загальні правила етичної поведінки в державному органі;
порядок повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі;

порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем;

інші положення, що не суперечать Закону та іншим актам законодавства.

Фактично правила внутрішнього службового розпорядку охоплюють усі сфери функціонування державного органу, які стосуються діяльності державного службовця.

5.2. Частина друга коментованої статті визначає, що правила внутрішнього службового розпорядку затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу за поданням керівника державної служби і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі типових правил.

Конференція проводиться у разі, коли скликання загальних зборів ускладнене через значну чисельність або територіальну роз'єднаність структурних підрозділів відповідного державного органу.

Делегати на конференцію обираються за нормами і в порядку, що визначаються виборним органом первинної профспілкової організації, якщо вона діє в державному органі, або службою управління персоналом.

Державні службовці повідомляються про час та місце проведення загальних зборів (конференції) не пізніше як за 20 календарних днів до їх проведення. Загальні збори є правоможними, якщо у них бере участь більше половини загальної кількості державних службовців, а конференція – більше половини делегатів. Кожний учасник загальних зборів (конференції) має один голос. Рішення загальних зборів (конференції) приймаються більшістю від присутніх на загальних зборах (конференції) учасників.

Ця частина статті містить бланкетну (відсильну) норму до типових правил, які розробляє центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби.

Типові правила внутрішнього службового розпорядку державного органу затверджено наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 50²⁰³ на виконання частини четвертої коментованої статті.

Згідно із зазначеним наказом, правила внутрішнього службового розпорядку державного органу повинні містити такі розділи:

- I. Загальні положення;
- II. Загальні правила етичної поведінки в державному органі;
- III. Робочий час і час відпочинку державного службовця;
- IV. Порядок повідомлення державним службовцем про свою відсутність;
- V. Перебування державного службовця в органі державної влади у вихідні, святкові, неробочі дні та після закінчення робочого часу;
- VI. Порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень зі службових питань;
- VII. Дотримання загальних інструкцій з охорони праці та протипожежної безпеки;
- VIII. Порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем;
- IX. Прикінцеві положення.

5.3. Відповідно до частини третьої коментованої статті, затверджені правила внутрішнього службового розпорядку державного органу доводяться до відома всіх державних службовців державного органу з проставленням підпису.

Служба управління персоналом зобов'язана у день призначення на посаду державної служби ознайомити з проставленням підпису державного службовця з правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу.

²⁰³ Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 р. № 50 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 29. – Стор. 63. – Ст. 1175.

Стаття 48. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців

1. Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно.

2. Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.

Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

3. Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президенті України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України.

4. Керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечує організацію професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також має право відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб.

5. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки.

Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності.

6. Керівник державної служби забезпечує професійне навчання державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення.

7. На строк професійного навчання за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

8. З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства.

На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

9. У державних органах з метою ознайомлення з функціонуванням державної служби може здійснюватися стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, строком до шести місяців у порядку, визначеному керівником державної служби.

10. Порядок стажування державних службовців визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, їх кваліфікації.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення:

обов'язковості підвищення рівня професійної компетентності державними службовцями;

змісту та форми підвищення рівня їх професійної компетентності, а також ролі та значення керівника державної служби з питань забезпечення організації професійного навчання державних службовців;

системи їх професійного навчання;

порядку стажування.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Стаття повністю враховує рекомендації (стандарти) міжнародних організацій, зокрема Рекомендації № R (2000) 6 та (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи з питань регулювання державної служби в країнах Європи.

Згідно з пунктом 15 Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, постійне навчання є однією з важливих запорук ефективної діяльності системи публічної адміністрації.

Завдання уряду полягає у пропонуванні публічним службовцям можливості для належного навчання в рамках відповідної політики та принципів їх підготовки.

Публічні службовці повинні мати право та бути зобов'язані проходити належне навчання (за відсутності дискримінації).

Проходження навчання також може бути однією з умов їх призначення на вищу посаду.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Основні терміни, що використовуються у статті, а саме «професійна компетентність» і «професійне навчання», визначені в частині першій статті 2 Закону (див. коментар).

Зміст інших термінів розкривається в актах КМУ, які визначають механізм реалізації коментованої статті.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті визначає, що державним службовцям створюються умови для постійного підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання.

5.2. Згідно з частиною другою коментованої статті, професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

Професійне навчання здійснюється через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.

У перспективі доцільно законодавчо врегулювати, що підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться шляхом:

самостійного навчання (самоосвіти);

участі у професійних програмах, спеціальних курсах, тематичних семінарах, тренінгах, заходах з обміну досвідом в Україні та за кордоном тощо, які проводяться організаціями державної служби, громадськими об'єднаннями, закордонними та міжнародними організаціями за рахунок коштів таких суб'єктів та коштів міжнародної технічної допомоги;

навчання (професійної підготовки, підвищення кваліфікації, інших видів навчання) за рахунок коштів державного бюджету, інших джерел, не заборонених законодавством, у навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном;

стажування.

5.3. Частина третя коментованої статті містить норму, що науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президентіві України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються КМУ.

5.4. Забезпечення організації професійного навчання державних службовців покладається на керівника державної служби.

Організація професійного навчання відповідно до частини четвертої коментованої статті здійснюється у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу.

Отже, керівник державної служби повинен визначити, по-перше, потребу у проведенні тих або інших видів професійного навчання, по-друге, суму, що може бути на це виділена з кошторису державного органу.

Керівник державної служби може прийняти рішення про підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці, в інших установах (організаціях) або шляхом проведення відповідно до закону закупівлі послуг із забезпечення підвищення їх кваліфікації.

5.5. Частина п'ята коментованої статті визначає періодичність підвищення рівня професійної компетентності (протягом проходження служби), а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки.

Потреба у професійному навчанні державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності.

5.6. Частина шоста коментованої статті передбачає обов'язок керівника державної служби забезпечити професійне навчання державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби. Таке навчання повинне бути здійснено протягом року з дня їх призначення. Проте законом чітко не визначено, який з видів професійного навчання повинні пройти вперше призначені на посаду державної служби.

5.7. Законодавець передбачив юридичну гарантію для тих державних службовців, які проходять професійне навчання, що полягає у збереженні за ними посади та заробітної плати на весь час професійного навчання.

5.8. Частина восьма і десята коментованої статті присвячені такій формі підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, як стажування.

Передбачається можливість проходження стажування з відривом від служби з метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця.

Таке стажування здійснюється строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном.

Встановлено юридичну гарантію для тих державних службовців, які проходять стажування, а саме збереження посади та заробітної плати на період стажування.

Порядок стажування державних службовців затверджено наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 48²⁰⁴.

Так, направлення державного службовця на стажування до іншого державного органу, а також за кордон здійснюється на підставі наказу керівника державної служби державного органу, в якому працює державний службовець. При цьому необхідна письмова заява державного службовця та згода

²⁰⁴ Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 р. № 48 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 27. – Стор. 210. – Ст. 1092.

відповідного керівника державної служби державного органу за місцем його стажування.

Допуск на стажування, строк та зміна процедури його проходження оформляються наказом керівника державної служби державного органу, де проводиться стажування.

Під час проходження стажування державний службовець зобов'язаний дотримуватись правил внутрішнього службового розпорядку державного органу, в якому проходить стажування.

На період стажування в державному органі за державним службовцем закріплюється керівник стажування з числа керівників структурних підрозділів цього органу, в яких проводитиметься стажування.

Зміст стажування визначається індивідуальним планом, що затверджується керівником стажування в державному органі за погодженням з керівником державної служби в державному органі, де проводиться стажування.

Після закінчення стажування державний службовець подає керівнику стажування звіт про його результати.

Керівник стажування після подання такого звіту оформляє висновок про результати стажування, що містить негативну, позитивну або відмінну оцінку виконання державним службовцем індивідуального плану стажування та її обґрунтування. Висновок подається разом з індивідуальним планом керівнику державної служби в державному органі, де проводилося стажування.

Негативна оцінка виставляється керівником стажування у разі невиконання державним службовцем більшої половини завдань, визначених індивідуальним планом стажування; позитивна оцінка – у разі виконання державним службовцем половини або більше половини завдань, визначених планом; відмінна оцінка – у разі виконання державним службовцем усіх завдань, визначених індивідуальним планом стажування.

За результатами стажування державному службовцю видається довідка для подання за основним місцем роботи, яка додається до особової справи.

Документи про проходження стажування надсилаються за основним місцем роботи державного службовця.

Стажування за кордоном здійснюється відповідно до міжнародних договорів та договорів про співпрацю між державними органами та іноземними державними органами, а також з міжнародними організаціями з визначенням змісту, умов стажування та фінансового забезпечення.

Порядок та зміст стажування за кордоном визначаються правилами проходження стажування у відповідних іноземних державних органах, міжнародних організаціях, а також умовами, передбаченими міжнародними договорами та договорами про співпрацю.

Державний службовець, який пройшов стажування за кордоном, складає звіт у довільній формі за його результатами та протягом тижня з дня закінчення стажування подає його за основним місцем роботи безпосередньому керівнику.

Звіт про стажування та інші документи про проходження стажування за кордоном або їх копії зберігаються в особовій справі державного службовця за основним місцем його роботи.

5.9. Частина дев'ята коментованої статті передбачає ознайомлювальне стажування у державних органах громадян з числа молоді, яка не перебуває на посадах державної служби. Мета такого стажування полягає в ознайомленні з функціонуванням державної служби.

Мінімальний строк ознайомлювального стажування не встановлений, максимальним – не більш як шість місяців.

Порядок ознайомлювального стажування визначає керівник державної служби.

Стаття 49. Індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця

1. Державний службовець за результатами оцінювання службової діяльності, передбаченого статтею 44 цього Закону, разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

2. Служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення процедури складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця та механізму забезпечення її виконання.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є запровадження індивідуальної програми підвищення професійної компетентності державного службовця для забезпечення індивідуального підходу до кожного державного службовця з метою його подальшого професійного зростання.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття має прямий зв'язок з принципом професіоналізму, що передбачає, серед іншого, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності (пункт 3 частини першої статті 3 Закону).

Коментована стаття враховує рекомендації (стандарти) міжнародних організацій, зокрема Рекомендації №R (2000) 6 та (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи з питань регулювання державної служби в країнах Європи.

Згідно з відповідними рекомендаціями, навчання є однією з важливих умов для ефективної діяльності адміністрації. Публічні службовці повинні мати як право (загальне, але не абсолютне), так обов'язок проходження навчання.

Оскільки всі вони мають право на просування по службі протягом своєї кар'єри, а навчання є однією з умов призначення на вищу посаду, керівництво не може відмовити їм у можливості пройти таке навчання, бо це являло б собою дискримінацію.

У свою чергу керівництво може вимагати від службовця пройти навчання, щоб забезпечити більш ефективне виконання ним службових функцій.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Ключовим терміном, що застосовується у статті, є «індивідуальна програма підвищення професійної компетентності державного службовця», під якою слід розуміти службовий документ індивідуального призначення, що є похідним від результатів щорічного оцінювання службової діяльності державного службовця та спрямований на забезпечення підвищення рівня його професійної компетентності.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Частина перша коментованої статті зобов'язує державного службовця за результатами оцінювання його службової діяльності разом із службою управління персоналом скласти власну індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності.

Важливо, що первинний обов'язок із складення такої програми покладається саме на державного службовця на підставі його очікувань і потреб у поглибленні професійних знань, умінь і навичок.

Ця частина містить посилання на статтю 44 Закону, в якій немає посилання на індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності державного службовця.

Індивідуальна програма має визначати вид підвищення професійної компетентності державного службовця, погоджуватися безпосереднім керівником державного службовця і затверджуватися керівником самостійного структурного підрозділу, в якому працює державний службовець.

5.2. Частина друга коментованої статті передбачає обов'язок служби управління персоналом узагальнювати потреби державних службовців у професійному навчанні і вносити керівнику державної служби відповідні пропозиції.

Зауважимо, що в подальшому під час підготовки змін до відповідних статей Закону словосполучення «потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації» доцільно замінити на «потреби державних службовців у підвищенні рівня професійної компетентності».

Розділ VI

ОПЛАТА ПРАЦІ, ЗАОХОЧЕННЯ І СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ

1. Коментований розділ визначає особливості правовідносин, які складаються під час проходження державної служби з приводу:

а) оплати праці і відповідних соціальних гарантій державних службовців (стаття 50 «Оплата праці державних службовців», стаття 51 «Групи оплати праці та схема посадових окладів державних службовців» та стаття 52 «Надбавки, доплати та премії»);

б) заохочення державних службовців (стаття 53 «Заохочення державних службовців»);

в) соціально-побутового забезпечення державних службовців (стаття 54 «Соціально-побутове забезпечення державних службовців»);

г) створення належних умов для виконання посадових обов'язків (стаття 55 під відповідною назвою).

2. У частині, не врегульованій Законом, на державних службовців поширюється дія норм законодавства про працю (згідно із частиною третьою статті 5 Закону). Відповідно відносини з приводу оплати праці, соціальних гарантій, морального заохочення, створення належних умов для продуктивної праці та інші відносини, не врегульовані Законом, регулюються нормами трудового законодавства. У цих випадках державний службовець у відносинах з державою-роботодавцем виступає як найманий працівник з відповідними правами.

2.1. Згідно із статтею 4 КЗпПУ законодавство про працю складається з КЗпПУ та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього. Загальні питання оплати праці і відповідних соціальних гарантій найманих працівників урегульовані нормами глави VII «Оплата праці» КЗпПУ, Закону «Про оплату праці» та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до КЗпПУ.

2.2. У міжнародній практиці склалося певне уявлення про співвідношення трудових правовідносин з іншими правовідносинами, яке базується на пріоритетності захисту прав найманих працівників в умовах нерівності сторін індивідуального трудового правовідношення.

Для цілей національної політики захисту працівників в умовах індивідуального трудового правовідношення існування такого правовідношення має в першу чергу визначатися на основі фактів, що підтверджують виконання роботи і виплату винагороди працівнику без огляду на те, яким чином це трудове

правовідношення характеризується в будь-якій іншій угоді про зворотне, що носить договірний або інший характер, яке могло бути укладено між сторонами (пункт 9 Рекомендацій МОП від 2006 року № 198 про трудове правовідношення).

Державно-службові відносини пов'язані із фактом виконання роботи за посадою державної служби і фактом винагороди за працю, а тому між державним службовцем і суб'єктом його призначення з моменту призначення державного службовця на посаду за результатами конкурсної процедури виникає і продовжує існувати правова презумпція індивідуальних трудових відносин до моменту припинення державної служби.

2.3. Під час розгляду співвідношення державно-службових і трудових відносин слід також приймати до уваги позицію Європейського суду з прав людини, який у своїй практиці по суті визнає державу роботодавцем державного службовця і стороною у трудовому договорі (контракті) (*Vassa v. Italy; Francesco Lombardo v. Italy* та інші)²⁰⁵.

2.4. Сучасна західноєвропейська доктрина «права державної адміністрації» ґрунтується в цілому на визнанні його змішаної природи, що включає норми публічного і приватного права (Рене Шапю / Chapus, 1992, 1). ОЕСР у своєму дослідженні *Policy brief OECD* «Модернізація працевлаштування в державному секторі» виходить із розуміння відносин на державній службі як процесу праці. При цьому трудові відносини між службовцем і державою поділяються на три типи:

1) засновані на спільних із приватним сектором законодавчих засадах (Швеція, Австралія, Нова Зеландія);

2) аналогічних приватно-правовому сектору з певними винятками;

3) з більшим обсягом обмежень трудових прав у порівнянні із приватним сектором²⁰⁶.

2.5. Відносини з оплати праці державних службовців в Україні регулюються:

1) нормами Закону;

2) нормами законодавства про працю і міжнародних договорів, ратифікованих Україною, у частині відносин, які не врегульовані Законом, і є загальними нормами правового інституту оплати праці державних службовців, що співвідносяться з нормами Закону з приводу оплати праці як загальне і окреме (норми щодо визначення мінімального розміру заробітної плати, диференціації розміру загальної і тарифної частини заробітної плати, рівної заробітної плати за працю рівної цінності тощо);

3) окремими нормами законодавства про працю у частині відносин, які не врегульовані Законом і змістовно не пов'язані з його нормами (про строки виплати заробітної плати, щодо визначення розміру грошової компенсації понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час тощо).

²⁰⁵ Висновок до проекту Закону України «Про державну службу» (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р., Кабінет Міністрів України) / Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України. – С.12.

²⁰⁶ Там само.

2.6. Порівняно з іншими розділами Закону, де домінують виключно норми адміністративного права, у питанні регулювання оплати праці державних службовців переважають норми законодавства про працю.

2.7. З урахуванням особливостей державної служби законодавство обмежує можливості державних службовців захищати їх право на оплату праці.

При цьому державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках (частина 5 статті 10 Закону).

Державний службовець у разі виявлення під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення Закону з боку державних органів, їх посадових осіб зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (частина друга статті 8 Закону). Це стосується також питань оплати праці державних службовців.

При цьому державне регулювання схем посадових окладів, надбавок, доплат і виплат державним службовцям практично виключає можливість впливу державних службовців, їх професійних спілок на вирішення цих питань (окрім як через консультації відповідних державних органів з представниками профспілок державних службовців). Певна реальна можливість впливу на вирішення деяких питань оплати праці у державних службовців також з'являється у разі погодження з виборним органом первинної профспілкової організації Положення про преміювання у відповідному державному органі, яке керівник державної служби затверджує на основі Типового положення про преміювання, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Державний службовець може скористатися, як кожна людина, своїм конституційним правом оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових і службових осіб (частина перша статті 55 Конституції), в тому числі з питань порушення його права на оплату праці. Також державний службовець, як кожна людина, може звернутися за захистом своїх прав до Уповноваженого ВРУ з прав людини (частина перша статті 55 Конституції), а після використання всіх національних засобів правового захисту – до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (частина третя статті 55 Конституції).

2.8. Правовідносини з приводу можливості надання державному службовцю службового житла, які врегульовані статтею 54 Закону, а також КМУ на виконання цієї статті, необхідно розглядати як специфічну для державних службовців частину житлових правовідносин, обумовлених особливостями державної служби.

У питаннях житлових відносин, не врегульованих статтею 54 Закону, а також на виконання зазначеної статті КМУ на державних службовців поширюється дія норм, передбачених житловим законодавством.

Стаття 50. Оплата праці державних службовців

1. Держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросесної та ініціативної роботи.

2. Заробітна плата державного службовця складається з:

1) посадового окладу;

2) надбавки за вислугу років;

3) надбавки за ранг державного службовця;

4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця;

5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою;

6) премії (у разі встановлення).

3. За результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть встановлюватися премії. До премій державного службовця належать:

1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;

2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

При цьому загальний розмір премій, передбачених пунктом 2 цієї частини, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік.

Абзац четвертий частини третьої статті 50 набирає чинності з 01.01.2019 – див. пункт 1 розділу XI

4. Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є державний бюджет.

Фонд оплати праці державних службовців формується за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Порядок використання таких коштів, які надходять до державного бюджету, затверджується Кабінетом Міністрів України.

5. Скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів та надбавок до них.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є особливості оплати праці державних службовців.

2. Цілі статті (мета норми)

Цілями статті є:

- 1) установлення напрямів діяльності держави щодо оплати праці державних службовців (частина перша);
- 2) визначення переліку основних характерних структурних елементів заробітної плати державного службовця (частина друга та пункти 2 і 3 частини третьої);
- 3) обмеження загального розміру премій, які може отримати державний службовець за рік (абзац другий частини третьої);
- 4) визначення основних особливостей формування та використання фонду оплати праці державних службовців (частина четверта);
- 5) заборона зменшення посадових окладів та надбавок у разі скорочення бюджетних асигнувань (частина четверта коментованої статті).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Конституційною основою положень коментованої статті є:

- стаття 48 Конституції, яка встановлює право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло;
- частина перша статті 43 Конституції, яка встановлює право кожного на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею;
- частина четверта статті 43 Конституції, яка встановлює право кожного на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом;
- пункт 6 статті 92 Конституції, яким, зокрема, встановлено, що виключно законами України визначаються засади регулювання праці і зайнятості;
- пункт 3 статті 116 Конституції, яким, зокрема, встановлено, що КМУ забезпечує проведення політики у сферах праці і зайнятості.

3.2. Положення коментованої статті базуються на *нормах міжнародних договорів*, ратифікованих Україною, які є частиною її національного законодавства і обов'язкові для виконання на території України:

- статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, щодо визнання права кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи, зокрема, винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим:

справедливу зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому, зокрема, жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю;

задовільне існування для них самих та їхніх сімей відповідно до постанов зазначеного Пакту²⁰⁷;

- статті 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року щодо погодження взяття урядом з метою забезпечення ефективного здійснення права на справедливую винагороду на себе таких зобов'язань:

визнати право працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм і їхнім сім'ям достатній життєвий рівень;

визнати право працівників на підвищену ставку винагороду за роботу в надурочний час з урахуванням винятків, передбачених для окремих випадків;

визнати право працюючих чоловіків і жінок на рівну винагороду за працю рівної цінності²⁰⁸;

- нормах Конвенції МОП 1962 року № 117 про основні цілі та норми соціальної політики, якими встановлено, що:

будь-яка політика повинна перш за все спрямовуватися на досягнення добробуту і розвитку населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу (частина перша статті 1);

політика більш загального застосування визначається з належним урахуванням її впливу на добробут народу (частина друга статті 1);

підвищення життєвого рівня розглядається як основна мета планування економічного розвитку (стаття 2);

метою політики є скасування будь-якої дискримінації щодо ставок заробітної плати, які визначаються відповідно до принципів рівної оплати праці за рівноцінну працю на тих самих операціях (пункт «і» частини першої статті 14)²⁰⁹.

3.3. На міжнародному рівні в рамках Програми SIGMA вироблені вимоги до країн-кандидатів на вступ до ЄС, які відображають кращу європейську практику і мають рекомендаційний характер.

Зокрема, в розділі 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування», підготовленого SIGMA, визначені такі вимоги до оплати праці публічних службовців у країнах-кандидатах на вступ до ЄС:

- система оплати праці (*remuneration system*) публічних службовців базується на класифікації робіт (*job classification*); є справедливою і прозорою (принцип 5);

- принципи оплати праці (*principles remuneration*), включаючи схему посадових окладів (*salary classification*), базуються на системі класифікації роботи, а також на повному переліку складових заробітної плати і співвід-

²⁰⁷ Пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. Пакт в Україні набув чинності відповідно до статті 3 Закону України «Про правонаступництво України» від 19.09.1991 р. № 1543-XII і є частиною національного законодавства України.

²⁰⁸ Хартія ратифікована Верховною Радою України із заявами Законом України № 137-V від 14.09.2006 р. Хартія є частиною національного законодавства України.

²⁰⁹ Конвенція ратифікована Верховною Радою України Законом України № 692-VIII від 16.09.2015 р.

ношенні між основною і змінною частинами заробітної плати та встановлені законом для забезпечення послідовності, справедливості і прозорості в масштабах всієї публічної служби. Деталі регулювання оплати праці встановлюються підзаконними актами. Оплата праці забезпечується на практиці (пункт 1 принципу 5);

- соціальний пакет²¹⁰ (допомоги і послуги) на додаток до заробітної плати (в тому числі за багатодітність, оренду житла, на вивчення іноземної мови, допомога на випадок захворювання або нещасного випадку по роботі чи нещасного випадку, пов'язаного з роботою) встановлюється законом для забезпечення послідовності в масштабах всієї публічної служби і застосовується на практиці (пункт 2 принципу 5);

- розпорядча дискреція у встановленні окремих складових заробітної плати, допомог і послуг окремим публічним службовцям лімітується для забезпечення справедливості, прозорості і структури загальної оплати праці (пункт 3 принципу 5);

- система оплати праці публічних службовців забезпечує розумні умови для набору, мотивації і просування публічних службовців відповідно до потрібної компетентності (пункт 4 принципу 5);

- для підтримки стратегічного планування, керування і моніторингу практик менеджменту людських ресурсів у сфері публічного адміністрування створюється інформаційна система менеджменту людських ресурсів (ІСМЛР), яка, зокрема, включає дані про розміри заробітних плат за різними категоріями і професійними групами публічних службовців (пункт 8 принципу 2)²¹¹.

3.5. У Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців в Європі, зокрема, зазначено, що за свою працю публічні службовці повинні отримувати належну оплату, яка відповідає їх обов'язкам та функціям. Така оплата має розглядатися як засіб досягнення бажаних цілей організації та повинна бути достатньою для того, щоб уникнути загрози корупції або участі публічних службовців у діяльності, яка є несумісною з виконанням ними публічних обов'язків.

3.6. Наступні норми законодавства про працю з приводу її оплати безпосередньо пов'язані із спеціальними нормами коментованої статті:

- стаття 94 КЗпПУ, яка визначає термін «заробітна плата», встановлює залежність її розміру від складності та умов виконання роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та результатів господарської діяльності підприємства, установи, організації;

- стаття 95 КЗпПУ, яка визначає термін «мінімальна заробітна», а також порядок її встановлення та перегляду.

²¹⁰ Термін використано нами для позначення допомог і послуг публічним службовцям, що зустрічаються в практиці зарубіжних країн.

²¹¹ The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. – P. 51 (Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

4.1. Ключовими термінами коментованої статті і даного розділу є «оплата праці» і «заробітна плата».

Застосований у назві цього розділу, цієї та наступної статей термін «оплата праці» є близьким за значенням до терміна «заробітна плата», який далі застосовується у частинах другій і четвертій коментованої статті.

Виявити певні юридичні наслідки, пов'язані із правовідносинами, у разі застосування у різних контекстах в нормативно-правових актах термінів «оплата праці» і «заробітна плата» неможливо²¹².

На практиці, що склалася, термін «заробітна плата» більше акцентує увагу на працівникові як стороні правовідносин, що виконав роботу, за яку має бути виплачена і виплачується винагорода. У такому разі звичайно йдеться про заробіток певного працівника або конкретної групи працівників певної професії (юристів, економістів, фінансистів, землевпорядників тощо) чи категорії посад державної служби.

Термін «оплата праці» більше звертає увагу на виконання роботодавцем як стороною трудових правовідносин обов'язку з виплати винагороди працівнику за виконану роботу. Переважно термін «оплата праці» застосовується стосовно множини працівників (державних службовців країни, певних державних органів чи державного органу або певної категорії, професійної групи чи посади державних службовців), коли йдеться про правове регулювання питань заробітної плати або її організацію.

Оплата праці є одним із розділів суміжної з трудовим законодавством наукової і начальної дисципліни – економіка праці і соціально-трудова відносинами²¹³. У розвинутих країнах оплата праці звичайно розглядається у відповідних розділах двох пов'язаних між собою дисциплін – економіки праці і менеджменту людських ресурсів²¹⁴, а також в рамках окремої дисципліни – компенсаційного менеджменту²¹⁵.

4.2. Згідно з визначенням терміна «робота» заробітна плата має виплачуватися за виконання певного набору посадових завдань і обов'язків для

²¹² Ротань В.Г., Зуб І.В., Сонін О.Є. Науково-практичний коментар законодавства про працю / 15-те вид., доповн. та переробл. – К.: Алерта, 2013. – С 306.

²¹³ Економіка праці та соціально-трудова відносинами: підручник / [А.М. Колот, О.А. Грішнова, О.О. Герасименко та ін.]; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. А.М. Колога. – К.: КНЕУ, 2009. — 711с.; Економіка праці і соціально-трудова відносинами: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / В.М. Ковальов, В.С. Рижигов, О.Є. Єськов та ін.; за ред. д-ра екон. наук, проф. В. М. Ковальова. – Краматорськ: ДДМА, 2013. – 256 с.; Економіка праці та соціально-трудова відносинами: Навч.-метод. посібник / За заг. ред. проф. Качана Є. П. – Тернопіль: ТДЕУ, 2006. – 373 С.

²¹⁴ Эренберг р.Дж., Смит р.С. Современная экономика труда. Теория и государственная политика. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 800 с.; Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice / Michael Armstrong. – Eleventh ed. By Kogan Page Limited, 2009. – PP. 733- 814.

²¹⁵ Хендерсон р. Компенсационный менеджмент. 8-е изд. / Пер. с англ. Под ред. Н. А. Горелова – СПб.: Питер, 2004. – 800 с.

роботодавця (у випадку державної служби – для роботодавця-держави). Таке конкретизоване розуміння виплати державному службовцю за виконану роботу має важливе значення для раціональної організації оплати праці, оскільки вимагає забезпечення відповідності між назвою посади і чітко визначеним набором завдань і обов'язків, за виконання яких виплачується заробітна плата.

4.3. У процесі коментування діяльності держави у сфері оплати праці державних службовців (частина перша коментованої статті) виникає необхідність у застосуванні деяких термінологічних сполучень, які використовуються у національному законодавстві і потребують тлумачення, зокрема:

1) *соціальна політика* (назва і преамбула Конвенції МОП від 1962 року № 117 про основні цілі та норми соціальної політики, ратифікованої Україною);

2) *економічний розвиток* (стаття 2 Конвенції МОП 1962 року № 117 про основні цілі і норми соціальної політики, ратифікованої Україною).

Розгляд діяльності держави щодо оплати праці державних службовців також потребує звернення до таких, визнаних ООН і визначених її Комітетом з публічного адміністрування термінів, як «*демократичне урядування*» і «*публічне адміністрування*»²¹⁶.

Ці терміни також застосовуються у документі-рекомендації «Принципи публічного адміністрування» для країн-кандидатів на вступ до ЄС, підготовленому в рамках Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (*SIGMA*)²¹⁷.

4.3.1. Термінологічне сполучення «*соціальна політика*», що застосоване у назві та преамбулі Конвенції МОП 1962 року № 117 про основні цілі та норми соціальної політики, означає політику²¹⁸ найбільшого застосування, спрямовану на досягнення добробуту народу і розвиток населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу²¹⁹, яка пов'язана цією спрямованістю з плануванням економічного розвитку, з політикою повної та продуктивної зайнятості, політикою підвищення доходів населення, в тому числі підвищення заробітної плати працівників (включаючи заробітну плату державних службовців) та з усіма іншими політиками.

4.3.2. Термін «*економічний розвиток*», застосований у статті 2 ратифікованої Україною Конвенції МОП 1962 року № 117 про основні цілі і норми соціальної політики, може бути визначений як процес функціонування та еволюції економічної системи у довгостроковому періоді під впливом еконо-

²¹⁶ United Nations. Public Administration Glossary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-S/Default.aspx>.

²¹⁷ The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. – С. 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

²¹⁸ Сфера діяльності і сама діяльність соціальних груп, спрямована на завоювання, утримання і використання державної влади // Соціологічна енциклопедія / Укладач В.Г. Городяненко. – К.: Академвидав, 2008. – С. 287-288.

²¹⁹ Соціальний прогрес – це ідея щодо спроможності суспільства покращити соціальні, політичні та економічні структури.

мічних суперечностей, потреб та інтересів. Економічний розвиток характеризується зміною ринкової і виробничої інфраструктури за тривалий період часу, впродовж якого значну роль відіграють інвестиційно-інноваційні, техніко-технологічні чинники і чинники відносин власності та господарського механізму. Економічний розвиток – це перехід від однієї стадії до іншої (наприклад, від нижчої до вищої стадії капіталізму) або від одного стану до іншого (наприклад, від аграрного до індустріального або від індустріального до постіндустріального)²²⁰.

У соціальному аспекті економічний розвиток є головним чинником підвищення життєвого рівня населення, в тому числі підвищення доходів різних категорій населення (включаючи забезпечення достатнього рівня заробітної плати працівників, для яких заробітна плата є основним видом доходів).

У статті 2 Конвенції МОП 1962 року № 117 про основні цілі та норми соціальної політики, яка ратифікована Україною і є частиною її національного законодавства, підвищення життєвого рівня визначено основною метою планування економічного розвитку.

Головна запорука економічного розвитку – економічне зростання, причому не тільки його темпи, а передусім його якісні параметри. Результати дослідження світової практики дозволяють визначити для країн, що розвиваються, і розвинутих країн три ключові принципи якості економічного зростання:

а) увага до всіх наявних активів: фізичного, людського і природного капіталу;

б) постійна турбота про систему розподілу отриманих доходів;

в) особливий наголос на інституційній основі *належного врядування* (*good governance*)²²¹.

4.3.3. Термін «*демократичне врядування*» (*democratic governance*) у Глосарії ООН з публічного адміністрування визначено як процес взаємодії між державою, громадянським суспільством і приватним сектором, який побудований на низці основоположних і універсально визнаних принципів, включаючи участь, підзвітність, прозорість, верховенство права, розподіл влади, доступ, субсидіарність, рівність і свободу преси²²².

Впровадження демократичного врядування є необхідною умовою вироблення та реалізації соціальної політики, спрямованої на досягнення добробуту і розвитку населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу.

У документі-рекомендації «Принципи публічного адміністрування» для

²²⁰ Економічний розвиток [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/entsiklopediya/51-e/715-ekonomichnij-rozvitok.html>.

²²¹ The quality of growth/Vinod Thoma ...[et al] / The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank. Published by Oxford University Press, Inc., 2000. – P. XXV.

²²² United Nations. Public Administration Glossary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-S/Default.aspx>.

країн-кандидатів на вступ до ЄС, підготовленому SIGMA, термін «демократичне урядування» застосовується з прикметниками «прозоре» і «ефективне»²²³.

Демократичне урядування відображає передусім політично-правовий аспект взаємодії між державою, громадянським суспільством і приватним сектором і пов'язане з більш широким поняттям «належне урядування» (*good governance*), яке відображає також усі інші аспекти цієї взаємодії, зокрема соціальні, моральні, політико-правові, культурні, професійні.

Належне урядування характеризується такими рисами:

- 1) легітимністю (державні органи та органи місцевого самоврядування користуються довірою і перебувають у згоді з народом);
- 2) підзвітністю (пов'язана із забезпеченням прозорості належного урядування і відповідальності його суб'єктів за свої дії, а також свободою ЗМІ);
- 3) компетентністю (спроможністю формувати і реалізувати ефективну публічну політику та надавати якісні публічні послуги);
- 4) повагою до закону і захистом прав людини²²⁴.

4.3.4. Термін «публічне адміністрування» вказує на служіння органів виконавчої влади, апаратів інших державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб народу.

Слово «публічний» (*publicus*) запозичене із середньолатинської мови. У позитивному сенсі застосовується в українській мові у різних значеннях, зокрема як «народ, люди» або «публічно, всенародно».

Латинське слово «адміністрація» (*administratio*) було запозичене українцями через польське посередництво ще у XVII століття. Зі словом «адміністрація» пов'язане похідне від нього слово «адміністрування», яке, зокрема, означає прислуговування, допомогу; керування іншими людьми або справами. Адміністрування у поєднанні із словом «публічне» (*народ, люди, всенародно*) має, на наш погляд, тлумачитися передусім у зв'язку із головним конституційним обов'язком держави: утвердженням і забезпеченням прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України), або у масштабі країни із служінням народу, на що, зокрема, присягають державні службовці (абзац другий частини першої статті 36 Закону).

У Глосарії ООН з публічного адміністрування зазначено, що публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення:

- а) агрегований механізм, який включає політики, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо та фінансується з державного бюджету і керується та спрямовується урядом, у взаємодії з іншими заінтересованими сторонами в державі, із суспільством і зовнішнім середовищем;
- б) діяльність держави щодо виконання законів, інших нормативно-правових актів і державних рішень, а також надання публічних послуг²²⁵.

²²³ The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. – С. 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

²²⁴ United Nations. Public Administration Glossary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-S/Default.aspx>.

²²⁵ Там само.

4.4. Термін «достатній рівень оплати праці державних службовців», застосований у частині першій коментованої статті, не має визначення у чинному законодавстві України. Поняття достатнього рівня оплати праці державного службовця має відносний характер, є оціночним і відповідно може тлумачитися у широкому діапазоні.

4.5. З терміном «достатній рівень оплати державних службовців» пов'язані такі термінологічні сполучення національного законодавства, як:

1) *соціальні норми і нормативи* (стаття 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії»);

2) *підвищення життєвого рівня* (стаття 2 Конвенції МОП 1962 року № 117 про основні цілі і норми соціальної політики, ратифікованої Україною);

3) *задовільна винагорода* або винагорода, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим задовільне існування для них самих та їхніх сімей (підпункт «ii» пункту «а» статті 7 ратифікованого Україною Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права);

4) *достатня винагорода* або винагорода, яка забезпечує працівникам і їхнім сім'ям достатній життєвий рівень (пункт 1 статті 4 ратифікованої Україною Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 р. (ETS No. 163)).

4.5.1. Термін «соціальні норми і нормативи» означає показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами (стаття 1 Закону «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії»).

За рівнем задоволення соціальних потреб населення соціальні нормативи поділяються на три групи:

1) нормативи раціонального споживання – рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб;

2) нормативи мінімального споживання – соціально прийнятний рівень споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг виходячи із соціальних або фізіологічних потреб;

3) статистичні нормативи споживання – нормативи, що визначаються на основі показників фактичного споживання або забезпеченості для всього населення чи його окремих соціально-демографічних груп (частина друга статті 4 Закону «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії»).

Нормативи мінімального споживання, які використовуються в Україні для встановлення соціальних гарантій, не забезпечують оптимального задоволення потреб кожного і нормальне відтворення робочої сили. Це пов'язано з обмеженими фінансовими можливостями держави. Посилення відповідних можливостей залежить від економічного розвитку.

Один із ключових пріоритетів державної соціальної політики – поступове наближення на основі економічного розвитку до європейських соціальних

стандартів раціонального споживання, що гарантують оптимальне задоволення потреб і достатній життєвий рівень населення²²⁶.

4.6. Під час розгляду матеріального заохочення державних службовців виникає необхідність у застосуванні ряду термінів законодавства про працю України (включаючи норми міжнародних договорів з питань оплати праці, ратифікованих Україною), норми якого поширюються на них у частині відносин, не врегульованих Законом, а саме:

1) *розподіл заробітної плати* (статті 1, 8 і 10 Конвенції МОП № 160 1985 року про статистику праці);

2) *рівна винагорода за рівну працю* (підпункт «і» пункту «а» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованому Україною) або рівна плата за працю рівної цінності (пункт 3 статті 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року (ETS No. 163), ратифікованої Україною);

3) *диференціація розмірів заробітної плати* (частина третя статті 96 КЗпПУ; частина третя статті 6 Закону «Про оплату праці»);

4) *складність виконуваної роботи* або скорочено – складність роботи (частина друга статті 94, частини перша та третя статті 96 КЗпПУ; частини перша і третя статті 6 Закону «Про оплату праці»);

5) *умови виконуваної роботи* (частина друга статті 94 КЗпП України).

4.6.1. Термінологічне сполучення «розподіл заробітної плати», що застосовано у статтях 1, 8 і 10 Конвенції МОП № 160 1985 року про статистику праці, ратифікованої Україною, означає статистичні дані щодо ринкового рівня та структури заробітної плати, систематизовані за видами економічної діяльності²²⁷, професійними групами і кваліфікаціями²²⁸, а також регіонами.

4.6.2. Термінологічне сполучення «рівна винагорода за рівну працю», яке застосовано у підпункті «і» пункту «а» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Україною, і подібне йому за змістом «рівна плата за працю рівної цінності», яке застосовано у Європейській соціальній хартії (переглянутій) від 3 травня 1996 року (ETS No. 163), ратифікованій Україною, означають залежність розміру винагороди (плати) за працю від оцінки роботи, яка здійснюється за об'єктивними методами.

Слід зауважити, що цінність праці виявляється у цінності трудових послуг, які надає працівник, виконуючи певну роботу. Оцінка роботи дозволяє класифікувати виконувані роботи, поєднуючи їх у певні групи рівної

²²⁶ Боков О. Вдосконалення методології визначення прожиткового мінімуму в контексті досвіду країн Європейського Союзу // Україна: аспекти праці. – 2013. – № 1. – С. 40-43.

²²⁷ Види економічної діяльності класифікуються відповідно до Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД-2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evrovektor.com/kved/2010>.

²²⁸ Професійні групи і кваліфікації класифікуються відповідно до Національного класифікатора України «Класифікатор професій» (ДК 003-2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vobu.com.ua/img/custom/Classifier/13/file_rus.pdf.

оплати праці або групи оплати²²⁹ (за принципом «рівне винагородження за працю рівної цінності»).

У розвинутих країнах застосовують, як правило, одночасно два підходи до об'єктивної оцінки роботи:

- 1) оцінку роботи (її аналіз, опис та оцінка змісту) виходячи із внутрішньої цінності роботи (із внутрішніх міркувань)²³⁰;
- 2) оцінку роботи виходячи з ринкового рівня заробітної плати за дану роботу з використанням для цього вибіркового статистичних даних або даних, систематизованих за професійними групами і кваліфікаціями, а також регіонами (зовнішні міркування щодо цінності роботи²³¹).

Застосування в розвинутих країнах методів внутрішньої і зовнішньої оцінки роботи дає змогу класифікувати роботу державних службовців для побудови на цій основі системи оплати праці державних службовців відповідно до принципу 5 розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації, підготовленого в рамках Програми SIGMA²³².

В Україні об'єктивні методи оцінки роботи поки не знаходять застосування. Це стосується, зокрема, аналізу, опису та оцінки змісту роботи (з внутрішніх міркувань), а також врахування ринкового рівня заробітної плати за подібну роботу (із зовнішніх міркувань).

Ринковий аналіз розмірів заробітної праці, якщо і проводиться, то має несистемний, переважно вибіркового характеру внаслідок відсутності достатньо повних статистичних даних відповідно до вимог Конвенції МОП 1985 року № 160 про статистику праці, ратифікованої Україною, і Рекомендації МОП 1985 року № 160 про статистику праці, а також пункту 8 принципу 2 розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування»²³³.

4.6.3. Термін «*диференціація розмірів заробітної плати*», застосований у частині третій статті 96 КЗпПУ і частині третій статті 6 Закону «Про оплату праці», означає розподіл розмірів заробітної плати залежно від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства, установи, організації.

З урахуванням особливостей державної служби і вимог Закону це визна-

²²⁹ У статті 51 Закону застосовується термін «група оплати».

²³⁰ Армстронг М., Стівенс Т. Оплата праці: Практичний посібник з побудови оптимальної системи оплати праці та винагороду персоналу / Пер. з англ. за наук. ред. Т.В. Герасимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2007. – С. 64–65.

²³¹ Хендерсон Р. Компенсационный менеджмент. 8-е изд. / Пер. с англ. Под ред. Н.А. Горелова – СПб.: Питер, 2004. – С. 228–482; Армстронг М., Стівенс Т. Вказана праця. – С. 59–69.

²³² The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. – С. 51 (Principle 5 of Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

²³³ Там само, СС. 45–46 (Point 8 of Principle 2 of Chapter 3 «Public service and Human Resource Management»).

чення може бути переформульоване таким чином: «Диференціація розмірів заробітної плати державних службовців означає розподіл розмірів їх заробітної плати залежно від складності та умов виконуваної роботи, професійної компетентності²³⁴, результатів службової діяльності²³⁵ і особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу²³⁶».

Наведене визначення терміна «диференціація розмірів заробітної плати», що відповідає чинному законодавству України про працю, в основному узгоджується з визначенням термінологічного сполучення «рівна винагорода (плата) за рівну працю (працю рівної цінності)», розглянутим у пункті 4.7.2 коментаря до зазначеної статті Закону, за винятком міркувань, пов'язаних з впливом ринкового рівня заробітної плати, що склався, на диференціацію розмірів заробітної плати під час їх проектування.

4.6.4. Термін «складність виконуваної роботи» (або скорочено – «складність роботи») означає характеристику процесу праці (роботи), яка пов'язана з її змістом і відповідно до вимоги частини другої статті 94 КЗпПУ впливає на розмір заробітної плати працівника. Для збереження і розширеного відтворення робочої сили кваліфікованого працівника, який виконує більш складну роботу, потрібно більше життєвих засобів для того, щоб він жив, отримував освіту і навчався, підтримував себе як працівник, створював і забезпечував свою родину, виховував дітей. Складна праця є більш цінною для забезпечення загального результату роботи і відповідно має оплачуватися вище.

На оцінці складності виконуваних робіт і кваліфікації працівників формується тарифна система оплати їх праці (частина перша статті 96 КЗпПУ; частина перша статті 6 Закону «Про оплату праці»).

Зарубіжні дослідники розглядають трудову теорію вартості як таку, що визначає економічні фактори оплати праці, а саме зміст праці. Разом з тим вони називають традиційними методи оцінки роботи, які виходять лише із змісту праці і не враховують ринковий рівень заробітних плат²³⁷.

4.6.5. Термін «умови виконуваної роботи» означає сукупність факторів робочого середовища і процесу праці (роботи), які впливають на здоров'я і працездатність працівника і відповідно до вимоги частини другої статті 94 КЗпП України можуть у разі шкідливих умов праці впливати на розмір його заробітної плати.

4.7. Термін «посадовий оклад», застосований у частині другій коментованої статті, за змістом частини першої статті 2 Закону «Про оплату праці»

²³⁴ Термін «професійна компетентність» застосовано в пункті 5 частини першої статті 5, частині другої статті 22, частині першій статті 40, частинах першій, п'ятій і восьмій статті 48, пункті 1 частини другої статті 63 Закону.

²³⁵ Термін «результати службової діяльності» застосовано в статті 44 Закону.

²³⁶ Термін «особистий внесок державного службовця в загальний результат роботи державного органу» застосовано в пункті 2 частини третьої статті 50 і частині п'ятій статті 52 Закону.

²³⁷ Армстронг М., Стівен Т. Вказана праця. – С. 61-62.

можна визначити як винагороду за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці (посадових обов'язків).

4.8. Термін «*надбавки за вислугу років*» означає систематичну винагороду за виконану роботу понад встановлені норми праці (посадові обов'язки), яка стимулює державного службовця на державній службі та посилює його матеріальну заінтересованість у подальшій роботі.

4.9. Термін «*надбавки за ранг державного службовця*» означає систематичну винагороду понад встановлені норми праці (посадові обов'язки) за вид спеціального звання, яке присвоюється державним службовцям відповідно до вимог статті 39 Закону і стимулює службове просування державного службовця та посилює його заінтересованість (більшою мірою моральну, ніж матеріальну) в офіційному визнанні його службових досягнень.

4.10. Термін «*виплати за додаткове навантаження*» означає тимчасову винагороду понад встановлені норми праці (посадові обов'язки) за додаткове виконання норми праці, встановленої для іншого працівника. Виплата за додаткове навантаження стимулює виконання додаткової норми праці і заохочує державних службовців до роботи меншим персоналом, ніж встановлено штатним розписом.

Законом встановлено два види виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків:

- тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця (пункт 4 частини другої коментованої статті);

- за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою (пункт 5 частини другої коментованої статті).

4.11. Термін «*премії*» означає винагороду за результати праці, яка за змістом пункту 6 частини другої і частини третьої коментованої статті може встановлюватися державним службовцям.

Преміювання стимулює досягнення державними службовцями найкращих результатів службової діяльності і посилює їх матеріальну заінтересованість у загальних результатах роботи державного органу.

Державним службовцям можуть установлюватися два види премій:

премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;

місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

4.12. Термін «*фонд оплати праці державних службовців*» за змістом абзацу другого пункту 1.3 Інструкції зі статистики заробітної плати, затвердженої наказом Державної служби статистики від 13 січня 2004 р. № 5, можна визначити як нарахування державним службовцям у грошовій формі за відпрацьований та невідпрацьований час, який підлягає оплаті, або за виконану роботу незалежно від джерел фінансування.

Заробітна плата державним службовцям виплачується лише у грошовій формі.

4.13. Термін «бюджетне асигнування» означає повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження (стаття 2 БКУ).

Відповідно до частини першої статті 23 БКУ будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України.

Бюджетні призначення державним органам установлюються законом про Державний бюджет України у порядку, визначеному БКУ (частина друга статті 23 БКУ).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки зазначеної норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Ключовими положеннями коментованої статті є визначення держави суб'єктом правового регулювання відносин у сфері оплати праці державних службовців, який діє за двома напрямками правового впливу на відповідні відносини:

- 1) забезпечення достатнього рівня оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків;
- 2) заохочення їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи.

5.1.1. Як суб'єкт державної політики і правового регулювання відносин у сфері оплати праці, держава представлена державними органами, які наділені відповідною компетенцією, що розподілена між ВРУ, КМУ, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, іншими державними органами.

До виключної компетенції ВРУ належить прийняття законів, які визначають, зокрема, засади регулювання праці і зайнятості (пункт 6 статті 92 Конституції України). Ключовою складовою засад регулювання праці і зайнятості є регулювання заробітної плати.

В Україні питання трудових правовідносин врегульовані КЗпПУ та прийнятими на його основі законами, зокрема Законом «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР. У КЗпПУ містяться численні норми, які не можна вважати засадами регулювання праці і зайнятості²³⁸. Це відноситься також до законів України, прийнятих на основі КЗпПУ.

КМУ забезпечує проведення політики у сферах праці і зайнятості (пункт 3 статті 116 Конституції і пункт 3 статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (частина перша статті 117 Конституції України).

²³⁸ Ротань В.Г., Зуб І.В., Сонін О.Є. Вказ. праця. – С. 309.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення:

- розробляє нормативно-правові акти з питань умов і розмірів оплати праці працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету, керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності;

- здійснює моніторинг у сфері оплати, нормування та стимулювання праці, професійної класифікації робіт і професій;

- розробляє та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати (стаття 13¹ Закону «Про оплату праці»).

5.1.2. Держава має забезпечувати достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання ними посадових обов'язків шляхом:

- 1) проведення соціальної політики згідно із преамбулою і статтею 1 Конвенції МОП № 117 1962 року про цілі і норми соціальної політики, спрямованої, як будь-якої іншої політики, на досягнення добробуту та розвиток населення, а також заохочення його прагнення до соціального прогресу;

- 2) сприйняття підвищення життєвого рівня населення як основної мети планування економічного розвитку (згідно із преамбулою статті 1 Конвенції МОП № 117 1962 року про цілі і норми соціальної політики);

- 3) переходу від задовільної винагороди за працю (підпункт «ii» пункту «а» статті 7 ратифікованого Україною Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права) до достатньої винагороди за працю (пункт 1 статті 4 ратифікованої Україною Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року (ETS No. 163) у процесі підвищення життєвого рівня населення на основі економічного розвитку.

Забезпечення достатнього рівня оплати праці державних службовців невіддільне від загального підвищення життєвого рівня населення країни.

Необхідною умовою вироблення та реалізації соціальної політики, спрямованої на досягнення добробуту і розвитку населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу, є запровадження демократичного урядування (прозорості і ефективної взаємодії між державою, громадянським суспільством і приватним сектором) і публічного адміністрування – головного компонента демократичного урядування. Положення частини першої коментованої статті мають тісний зв'язок із положеннями абзацу другого пункту 14 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення», які передбачають послідовне підвищення мінімального розміру посадового окладу групи 9 (з 1 січня 2017 року – 1,25 розміру прожиткового мінімуму, з 1 січня 2018 року – 1,5 розміру прожиткового мінімуму, з 1 липня 2018 року – 1,75 розміру прожиткового мінімуму). Ці положення є однією із правових гарантій поступового збільшення розмірів заробітної плати на перехідний період, пов'язаний із запровадженням Закону.

Крім того, законодавець також надав право керівникам державної

служби у разі зменшення у зв'язку з установами нових умов оплати праці розміру заробітної плати (без премії) окремих державних службовців на час роботи на займаній посаді виплачувати в межах видатків, передбачених на оплату праці, різницю між заробітною платою, визначеною за попередніми умовами оплати праці (без премії), та розміром заробітної плати, встановленим за новими умовами оплати праці (абзац 7 пункту 14 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону).

Важливою правовою гарантією підвищення заробітної плати державних службовців є надане на перехідний період (до 1 травня 2019 р.) керівникам державної служби право протягом двох років з дня набрання чинності Законом у межах економії фонду оплати праці встановлювати державним службовцям додаткові стимулюючі виплати відповідно до Положення про застосування стимулюючих виплат, що затверджується КМУ (абзац восьмий пункту 14 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону).

Підвищення заробітної плати державних службовців у перехідний період мають також сприяти зняття на перехідний період деяких обмежень щодо оплати праці, які набирають чинності з 1 січня 2019 року, зокрема:

1) щодо обмеження згідно з абзацом четвертим частини третьої коментованої статті загального розміру премій, передбаченого пунктом 2 частини третьої коментованої статті, 30 відсотками фонду посадового окладу державного службовця (абзац четвертий пункту 1 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону);

2) щодо обмеження згідно з абзацом другим частини третьої статті 51 Закону мінімального розміру посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, двома розмірами прожиткового мінімуму (абзац четвертий пункту 1 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону);

3) щодо обмеження згідно із частиною 6 статті 52 фонду преміювання державного органу 20 відсотками загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.

5.1.3. Держава повинна одночасно з переходом від задовільної до достатньої винагороди за працю заохочувати державних службовців до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи шляхом використання під час проектування системи оплати їх праці:

1) принципу *«справедливої заробітної плати»*, яка є задовільною і наближається до достатньої відповідно до підвищення життєвого рівня населення на основі економічного розвитку (підпункт «і» пункту «а» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Україною; преамбула і статті 1, 2 Конвенції МОП № 117 від 1962 року про цілі і норми соціальної політики);

2) принципу *«рівної винагороди (плати) за рівну працю (працю рівної цінності)»* згідно з підпунктом «і» пункту «а» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Україною, та пунктом 3 статті 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року (ETS No. 163), ратифікованої Україною, що передбачає:

- застосування об'єктивних методів оцінки роботи державних службовців (згідно з пунктом 5 Рекомендації МОП № 90 1951 року щодо рівного винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності) виходячи з аналізу, опису та оцінки змісту роботи (відповідно до практики, що склалася в розвинутих зарубіжних країнах);

- класифікацію роботи державних службовців відповідно до її оцінки для побудови на цій основі системи оплати праці державних службовців (згідно з принципом 5 розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічної адміністрації», підготовленого в рамках Програми SIGMA²³⁹);

- розгляд складності виконуваної роботи згідно з практикою, що склалася в розвинутих зарубіжних країнах, як характеристики змісту праці, який визначає внутрішню цінність роботи і є вихідним стосовно вимог до професійної компетентності державного службовця, результатів його службової діяльності та особистого внеску в результати роботи державного органу;

- врахування під час оцінки роботи ринкового рівня заробітної плати за подібну роботу з використанням для цього статистичних даних, систематизованих за професійними групами і кваліфікаціями, а також регіонами (згідно із статтями 1, 8 і 10 Конвенції МОП № 160 1985 року про статистику праці).

5.2. Частина друга коментованої статті визначає структуру заробітної плати державного службовця. Визначення структурних елементів заробітної плати у Законі узгоджується з відповідним положенням пункту 1 принципу 5 розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічної адміністрації», підготовленого в рамках Програми SIGMA²⁴⁰.

5.2.1. В абзаці другому частини другої коментованої статті посадовий оклад визначається як перша складова структури заробітної плати державного службовця. Це положення безпосередньо пов'язане із положеннями частини другої статті 96 КЗпПУ і частиною другою статті 6 Закону «Про оплату праці», де складовими тарифної системи оплати праці визначені, зокрема, схеми посадових окладів.

Посадовий оклад належить до основної заробітної плати державного службовця²⁴¹.

Через диференціацію розмірів посадових окладів забезпечується диференціація розмірів заробітної плати працівників залежно від складності виконуваної роботи (цінності роботи – в розвинутих країнах) і кваліфікації працівника.

²³⁹ The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. – С. 51 (Principle 5 of Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

²⁴⁰ Там само.

²⁴¹ Відповідно до пункту 2.1.1 Інструкції зі статистики заробітної плати, затвердженої наказом Держкомстату України від 13.01.2004 р. № 5, винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці за окладами належить до основної заробітної плати.

Виходячи з цих міркувань в розвинутих країнах частка посадового окладу (основної заробітної плати) становить у заробітній платі державних службовців, як правило, 75–80 відсотків.

5.2.2. Інші складові структури заробітної плати, наведені в пунктах 3–6 частини другої коментованої статті (відповідні надбавки та виплати), є специфічними для державної служби. Наведена у пункті 6 складова – премія (у разі встановлення), без конкретизації за що вона виплачується, також пов'язана з положеннями частини другої статті 97 КЗпПУ. Далі з урахуванням специфіки державної служби у частині третій коментованої статті визнається за що може здійснюватися преміювання державного службовця.

Надбавки за вислугу років, за ранг, виплати за додаткове навантаження, премії належать до додаткової заробітної плати державних службовців²⁴².

5.2.3. Наведений у частині другій коментованої статті перелік структурних елементів заробітної плати державного службовця не є вичерпним, зокрема державним службовцям може надаватися грошова компенсація за роботу в надурочний час, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю²⁴³.

У разі, коли нарахована заробітна плата працівника, який виконав місячну норму праці, є нижчою за законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати, роботодавець проводить доплату до рівня мінімальної заробітної плати, яка виплачується щомісяця одночасно з виплатою заробітної плати (частина третя статті 3¹ Закону «Про оплату праці»).

5.3. У пунктах 1–3 частини третьої коментованої статті визначені види премій, які можуть установлюватися державним службовцям. Ці положення пов'язані з більш загальними положеннями частини другої статті 97 КЗпП України, де премія визначена як складова заробітної плати.

5.3.1. Положення пункту 1 частини третьої коментованої статті щодо премії за результатами щорічного оцінювання службової діяльності безпосередньо пов'язані із статтею 44 Закону, в якій визначається порядок його проведення, і у частині першій наведеної статті зазначається, що результати службової діяльності державних службовців підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їх службової кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні.

²⁴² Відповідно до пункту 2.2.1 Інструкції надбавки за вислугу років, які носять систематичний характер, надбавки за ранг, виплати за додаткове навантаження, премії належать до додаткової заробітної плати.

²⁴³ Для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. За роботу в зазначені дні (час) державним службовцям надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців (частина четверта статті 56 Закону).

5.3.2. Положення пункту 2 частини третьої коментованої статті щодо місячної або кварталної премії відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу безпосередньо пов'язані з частиною п'ятою статті 52 Закону, в якій, зокрема, визначено, що ці премії виплачуються в межах фонду преміювання залежно від особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу. Типове положення затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин (Мінсоцполітики), за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС).

5.3.3. В абзаці четвертому частини третьої коментованої статті встановлене обмеження загального розміру кварталних і місячних премій державного службовця, які передбачені пунктом 2 частини третьої коментованої статті, що не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу.

Для порівняння стандартна грошова сума премій в країнах ЄС за даними експертів SIGMA становить близько 10 відсотків²⁴⁴.

5.4. Положення абзацу першого частини четвертої коментованої статті стосовно того, що джерелом формування фонду оплати праці є державний бюджет, безпосередньо пов'язані із частиною другою статті 1 Закону, в якій, зокрема, визначено, що державний службовець одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету.

Положення абзацу другого частини четвертої коментованої статті щодо джерел формування фонду оплати праці державних службовців також безпосередньо пов'язані із:

- частиною другою статті 1 Закону, в якій, зокрема, визначено, що державний службовець одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету;

- частиною 1 статті 23 БКУ, в якій, зокрема, визначено, що будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України;

- Порядком використання коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, що затверджується КМУ.

5.5. Положення частини п'ятої коментованої статті щодо заборони зменшення посадових окладів та надбавок до них у разі скорочення бюджетних асигнувань не пов'язані з нормами бюджетного законодавства і відповідають скоріше практиці, що склалася.

5.6. Ряд норм законодавства про оплату праці України безпосередньо (змістовно) не пов'язані із спеціальними нормами коментованого Закону з

²⁴⁴ Коментарі до проекту Закону України «Про державну службу» (проект) / SIGMA: A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU. – С. 20.

приводу оплати праці і застосовуються окремо під час оплати праці державних службовців, зокрема:

- стаття 98 КЗпПУ, в якій визначено, що оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі законів та інших нормативно-правових актів України, генеральної, галузевих, регіональних угод, колективних договорів, у межах бюджетних асигнувань та позабюджетних доходів;

- частина перша статті 12 Закону «Про оплату праці», в якій визначено, що оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі актів КМУ в межах бюджетних асигнувань;

- частина друга статті 12 Закону «Про оплату праці», в якій визначено, що обсяги витрат на оплату праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, затверджуються одночасно з бюджетом;

- стаття 103 КЗпПУ, в якій визначено, що про нові умови або зміну діючих умов оплати праці в бік погіршення власник або уповноважений ним орган повинен повідомити працівника не пізніше як за два місяці до їх запровадження або зміни;

- стаття 110 КЗпПУ, в якій визначено, що під час кожної виплати заробітної плати власник або уповноважений ним орган повинен повідомити працівника про такі дані, що належать до періоду, за який проводиться оплата праці:

- а) загальна сума заробітної плати з розшифровкою за видами виплат;
- б) розміри і підстави відрахувань та утримань із заробітної плати;
- в) сума заробітної плати, що належить до виплати;

- частина перша статті 115 КЗпПУ, в якій визначено, що заробітна плата виплачується працівникам регулярно в робочі дні у строки, встановлені колективним договором або нормативним актом роботодавця, погодженим з виборним органом первинної профспілкової організації чи іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом (а в разі відсутності таких органів – представниками, обраними і уповноваженими трудовим колективом), але не рідше двох разів на місяць через проміжок часу, що не перевищує шістнадцяти календарних днів, та не пізніше семи днів після закінчення періоду, за який здійснюється виплата;

- частина 2 статті 115 КЗпПУ, в якій визначено, що у разі коли день виплати заробітної плати збігається з вихідним, святковим або неробочим днем, заробітна плата виплачується напередодні;

- частина друга статті 115 КЗпПУ, в якій визначено, що розмір заробітної плати за першу половину місяця визначається колективним договором або нормативним актом роботодавця, погодженим з виборним органом первинної профспілкової організації чи іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом (а в разі відсутності таких органів – представниками, обраними і уповноваженими трудовим колективом), але не менше оплати за фактично відпрацьований час з розрахунку тарифної ставки (посадового окладу) працівника;

- частина перша статті 116 КЗпПУ, в якій визначено, що у разі звільнення працівника виплата всіх сум, що належать йому від підприємства, установи, організації, проводиться в день звільнення. Якщо працівник в день звільнення не працював, то зазначені суми мають бути виплачені не пізніше наступного дня після пред'явлення звільненим працівником вимоги про розрахунок. Про нараховані суми, належні працівникові у разі звільнення, власник або уповноважений ним орган повинен письмово повідомити працівника перед виплатою зазначених сум;

- частина друга статті 116 КЗпПУ, в якій визначено, що в разі спору про розмір сум, належних працівникові у разі звільнення, власник або уповноважений ним орган в усякому випадку повинен у зазначений у статті строк виплатити неоспорювану ним суму;

- частина перша статті 117 КЗпПУ, в якій визначено, що в разі невиконання з вини власника або уповноваженого ним органу належних звільненому працівникові сум у строки, зазначені в статті 116 згаданого Кодексу, за умови відсутності спору про їх розмір підприємство, установа, організація повинні виплатити працівникові його середній заробіток за весь час затримки по день фактичного розрахунку;

- частина друга статті 117 КЗпПУ, в якій визначено, що за наявності спору про розміри належних звільненому працівникові сум власник або уповноважений ним орган повинен сплатити зазначене у статті відшкодування в тому разі, коли спір вирішено на користь працівника. Якщо спір вирішено на користь працівника частково, то розмір відшкодування за час затримки визначає орган, який виносить рішення по суті спору;

- частина перша статті 12 Закону «Про оплату праці», в якій, зокрема, визначено, що норми оплати праці (за роботу в надурочний час; у святкові, неробочі та вихідні дні; у нічний час) і гарантії для працівників (оплата щорічних відпусток; за час виконання державних обов'язків; для тих, які направляються для підвищення кваліфікації, на обстеження в медичний заклад; для переведених за станом здоров'я на легшу нижчеоплачувану роботу; для вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, переведених на легшу роботу; для донорів тощо), а також гарантії та компенсації працівникам в разі переїзду на роботу до іншої місцевості, службових відряджень, роботи у польових умовах тощо встановлюються КЗпПУ та іншими актами законодавства України;

- частина друга статті 12 Закону «Про оплату праці», в якій визначено, що норми і гарантії в оплаті праці, передбачені частиною першою зазначеної статті та КЗпПУ, є мінімальними державними гарантіями.

Стаття 51. Групи оплати праці та схема посадових окладів державних службовців

1. Посади державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів поділяються на такі групи оплати праці:

до групи 1 належать посади керівників державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 2 належать посади перших заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 3 належать посади заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 4 належать посади керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 5 належать посади заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 6 належать посади керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів державних органів, їх заступників і прирівняні до них посади;

до групи 7 належать посади головних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 8 належать посади провідних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 9 належать посади спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади.

Прирівнювання посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, погодженим із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

2. З метою встановлення розмірів посадових окладів державні органи поділяються за юрисдикцією, яка поширюється:

- 1) на всю територію України;
- 2) на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя;
- 3) на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

У державних органах відповідної юрисдикції забезпечується наявність усіх груп оплати праці, передбачених частиною першою цієї статті.

3. Схема посадових окладів на посадах державної служби визначається щороку Кабінетом Міністрів України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням юрисдикції державних органів, а також виходячи з того, що мінімальний розмір посадового окладу групи 1 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, становить не більше семи мінімальних розмірів посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

Мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Абзац другий частини третьої статті 51 набирає чинності з 01.01.2019 – див. пункт 1 розділу XI

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є особливості тарифної системи оплати праці державних службовців.

2. Цілі статті (мета норми)

Ціллю статті (метою норми) є:

- 1) визначення груп оплати праці державних службовців;
- 2) встановлення компетенції органів виконавчої влади щодо прирівняння посад державної служби під час затвердження схем посадових окладів державних службовців;
- 3) визначення поділу державних органів за юрисдикцією з метою встановлення розмірів посадових окладів державних службовців;
- 4) встановлення співвідношення розмірів максимального і мінімального посадового окладу державних службовців;
- 5) встановлення співвідношення розмірів мінімального посадового окладу державного службовця і прожиткового мінімуму.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Норми коментованої статті мають конституційну основу і відповідно пов'язані з пунктом 3 статті 116 Конституції України, яким, зокрема, встановлено, що КМУ забезпечує проведення політики у сферах праці і зайнятості.

3.2. Положення коментованої статті базуються на нормах міжнародних договорів, ратифікованих Україною, які є частиною її національного законодавства і обов'язкові для виконання на території України:

- статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, щодо визнання права кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи справедливу заробітну плату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці²⁴⁵;

²⁴⁵ Пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. Пакт в Україні набрав чинності відповідно до статті 3 Закону «Про правонаступництво України» від 19.09.1991 р. № 1543 -XII і є частиною національного законодавства України.

- статті 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року щодо погодження взяття урядом з метою забезпечення ефективного здійснення права на справедливу винагороду, включаючи право працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм і їх сім'ям достатній життєвий рівень та право працюючих на рівну винагороду за працю рівної цінності²⁴⁶;

- нормах Конвенції МОП 1985 року № 160 про статистику праці (детальніше див. у коментарі до попередньої статті Закону).

3.3. На міжнародному рівні в рамках Програми SIGMA вироблені вимоги до країн-кандидатів на вступ до ЄС, які відображають кращу європейську практику і мають рекомендаційний характер.

Зокрема, в пункті 1 принципу 5 розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування»²⁴⁷, підготовленого SIGMA, визначена, наприклад, така вимога: схема посадових окладів (*salary classification*) має базуватися на системі класифікації роботи (*job classification system*) (пункт 1 принципу 5).

3.4. Наведені нижче норми законодавства про працю у частині її оплати безпосередньо пов'язані із спеціальними нормами коментованої статті:

- частина друга статті 96 КЗпПУ і частина друга статті 6 Закону «Про оплату праці», в якій визначено, що тарифна система оплати праці, зокрема, включає схеми посадових окладів і професійні стандарти (кваліфікаційні характеристики);

- частина третя статті 96 КЗпПУ і частина 3 статті 6 Закону «Про оплату праці», в яких визначено, зокрема, що тарифна система оплати праці використовується під час розподілу робіт залежно від їх складності, а працівників – залежно від кваліфікації. Вона є основою для формування та диференціації розмірів заробітної плати;

- частина п'ята статті 96 КЗпПУ і частина 5 статті 6 Закону «Про оплату праці», в яких визначено, зокрема, що схема посадових окладів працівників установ, що фінансуються з бюджету, формується на основі:

мінімального посадового окладу, встановленого КМУ;

міжпосадових співвідношень розмірів посадових окладів;

- частина шоста статті 96 КЗпПУ і частина шоста статті 6 Закону «Про оплату праці», в яких визначено, зокрема, що мінімальний посадовий оклад встановлюється у розмірі, не меншому за прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року;

- частина восьма статті 96 КЗпПУ і частина восьма статті 6 Закону «Про оплату праці», в яких визначено, що вимоги до кваліфікаційних та спеціальних знань працівників, їх завдання, обов'язки та спеціалізація визна-

²⁴⁶ Хартія ратифікована Верховною Радою України із заявами Законом України № 137-V від 14.09.2006 р. Хартія є частиною національного законодавства України.

²⁴⁷ Principle of Public Administration / SIGMA, 2014. – P. 51 (Point 1 of Principle 5 of Chapter 3

«Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

чаються професійними стандартами або кваліфікаційними характеристиками професій працівників;

- частина дев'ята статті 96 КЗпПУ і частина дев'ята статті 6 Закону «Про оплату праці», в яких передбачено, що порядок розроблення та затвердження професійних стандартів визначається Кабінетом Міністрів України;

- частина перша статті 95 КЗпПУ і частина перша статті 3 Закону «Про оплату праці», в яких визначено, що мінімальна заробітна плата – це встановлений законом мінімальний розмір оплати праці за виконану працівником місячну (годинну) норму праці;

- частина третя статті 95 КЗпПУ, в якій визначено, що розмір мінімальної заробітної плати не може бути нижчим за розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- частина п'ята статті 95 КЗпПУ і частина третя статті 3 Закону «Про оплату праці», в яких визначено, що мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, за будь-якою системою оплати праці;

- частина перша статті 3¹ Закону «Про оплату праці», в якій визначено, що розмір заробітної плати працівника за повністю виконану місячну (годинну) норму праці не може бути нижчим за розмір мінімальної заробітної плати;

- частина третя статті 3¹ Закону «Про оплату праці», в якій визначено, що якщо нарахована заробітна плата працівника, який виконав місячну норму праці, є нижчою за законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати, роботодавець проводить доплату до рівня мінімальної заробітної плати, яка виплачується щомісяця одночасно з виплатою заробітної плати;

- частина 4 статті 3¹ Закону «Про оплату праці», в якій визначено, що якщо розмір заробітної плати у зв'язку з періодичністю виплати її складових є нижчим за розмір мінімальної заробітної плати, проводиться доплата до рівня мінімальної заробітної плати.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

4.1. Термін «*тарифна система оплати праці*», який застосовується в частинах першій–третій статті 96 КЗпПУ і частинах першій–третій статті 6 Закону «Про оплату праці», стосовно державних службовців означає схему посадових окладів та професійні стандарти (кваліфікаційні характеристики) державних службовців.

Під час встановлення у штатних розписах посадових окладів слід керуватися затвердженими в установленому порядку схемами посадових окладів і вимогами професійних стандартів (кваліфікаційних характеристик) державних службовців.

4.2. Термін «*оцінка складності виконуваних робіт*», застосований у частині першій статті 96 КЗпПУ і частині першій статті 6 Закону «Про оплату

праці» і у скороченому варіанті («складність робіт»), у частині третій статті 96 КЗпПУ і частині третій статті 6 Закону «Про оплату праці», означає одну із двох, поряд з оцінкою кваліфікації державних службовців, основ формування тарифної системи оплати їх праці, до якої належить схема посадових окладів та професійні стандарти (кваліфікаційні характеристики) державних службовців. Оцінка складності виконуваних робіт є вихідною стосовно оцінки кваліфікації.

4.3. Термін «кваліфікація працівників», застосований у частині 1 статті 96 КЗпП України і частині першій статті 6 Закону «Про оплату праці», не має визначення у трудовому законодавстві, а також у коментованому Законі.

Згідно з практикою, що склалася, кваліфікація працівника є результатом оцінювання та визнання кваліфікаційною комісією його здатності виконувати роботу певної складності (з присвоєнням відповідного кваліфікаційного розряду). Для працівників розумової праці (керівників, професіоналів, фахівців²⁴⁸), включаючи державних службовців, залежно від складності виконуваної роботи визначаються кваліфікаційні вимоги в термінах ступенів формальної освіти, спеціальностей, спеціалізації, досвіду або стажу роботи.

Сенс оцінювання кваліфікації працівника у контексті питання оплати праці полягає у встановленні здатності працівника компетентно виконувати роботу. Однією з новацій Закону є введення в оборот терміна «професійна компетентність», яким позначається здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку (пункт 5 частини першої статті 2 Закону).

Тому під час оцінювання кваліфікації державних службовців в контексті питання оплати праці маємо враховувати:

- а) *класифікацію робіт* (завдань та обов'язків) за посадами державних службовців відповідно до оцінювання складності (цінності) роботи;
- б) *кваліфікаційні вимоги* до державного службовця в термінах ступенів формальної освіти, спеціальностей, спеціалізації, досвіду або стажу роботи;
- в) *професійну компетентність державного службовця*.

4.4. Термін «оцінка кваліфікації працівника», застосований у частині першій статті 96 КЗпПУ і частині першій статті 6 Закону «Про оплату праці», означає одну із двох основ формування тарифної системи оплати праці схеми посадових окладів та професійних стандартів (кваліфікаційних характеристик) державних службовців. Оцінка кваліфікації є похідною від складності виконуваних робіт.

4.5. Термін «схема посадових окладів», що застосовується у частинах першій і третій коментованої статті, частинах другій і п'ятій статті 96 КЗпПУ, частинах другій і п'ятій статті 6 Закону «Про оплату праці», означає нормативний документ, затверджений в установленому порядку відповідним нормативно-правовим актом (в нашому випадку – постановою КМУ), що

²⁴⁸ Розділи груп професій за Національним класифікатором України «Класифікатор професій» (ДК 003-2010).

встановлює розміри посадових окладів за групами оплати державних службовців, визначених частиною першою коментованої статті.

Відповідно до частини п'ятої статті 96 КЗпПУ, а також частини п'ятої статті 6 Закону «Про оплату праці» схема посадових окладів державних службовців, як працівників установ, що фінансуються з бюджету, формується на основі:

- мінімального розміру посадового окладу, встановленого КМУ;
- міжпосадових співвідношень розмірів посадових окладів.

Як зазначалося, за вимогами, сформульованими SIGMA до країн-кандидатів на вступ до ЄС, схеми посадових окладів мають базуватися на системі класифікації роботи²⁴⁹, що відповідно до частин першої і третьої статті 96 КЗпПУ і частин першої і третьої статті 6 Закону «Про оплату праці» передбачає оцінювання складності виконання роботи (цінності роботи) і оцінювання кваліфікації державного службовця. Згідно з практикою, що склалася в розвинутих зарубіжних країнах, класифікація роботи здійснюється за допомогою об'єктивних методів оцінки роботи (її аналізу, опису та оцінки змісту) і врахування ринкового рівня заробітної плати за подібну роботу.

4.6. Термін «*група оплати*», що застосовується у частині першій коментованої статті, означає певну сукупність посад державних службовців, які за складністю виконуваної роботи і кваліфікацією державного службовця прирівняні як подібні, диференційовані залежно від поширення компетенції державного органу на всю територію України або її частину і за схемою посадових окладів належать до певної групи оплати.

4.7. Термін «*міжпосадове відношення*» застосований у частині четвертій і п'ятій статті 96 КЗпПУ, а також у частинах четвертій і п'ятій статті 6 Закону «Про оплату праці», означає ряд коефіцієнтів, число яких відповідає числу груп оплати праці за даною схемою посадових окладів і які визначають відношення розміру посадового окладу даної групи оплати праці до мінімального окладу за даною схемою посадових окладів.

4.8. Термін «*професійні стандарти (кваліфікаційні характеристики)*», що використовується у частинах другій, восьмій і дев'ятій статті 96 КЗпПУ, а також у частинах другій, восьмій і дев'ятій статті 6 Закону «Про оплату праці», означає нормативний документ, що затверджений в установленому порядку відповідним нормативно-правовим актом і використовується, як складова тарифної системи оплати разом із схемою посадових окладів, затвердженою в установленому порядку.

На сьогодні, згідно із статтею 33¹ Закону «Про професійно-технічну освіту», застосовується таке визначення професійного стандарту, як «затвержені в установленому порядку вимоги до кваліфікації працівників, їх компетентності, що визначаються роботодавцями і слугують основою для формування професійних кваліфікацій. Професійні стандарти співвідносяться

²⁴⁹ Principle of Public Administration / SIGMA, 2014 (Point 1 of Principle 5 of Chapter 3 «Public Service and Human Resource Management»). – Р. 51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

з рівнями національної і галузевих рамок кваліфікацій і групуються за галузевими ознаками».

Професійні стандарти (кваліфікаційні характеристики) як складова тарифної системи оплати праці визначають за що (за яку роботу) працівникові платити, а схеми посадових окладів – який посадовий оклад встановити за цю роботу.

4.9. Термін «*прожитковий мінімум*», застосований в абзаці другому частини третьої коментованої статті, означає вартісну величину для нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості (стаття 1 Закону «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки зазначеної норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. У цілісному механізмі регулювання оплати праці державних службовців коментована стаття визначає особливості тарифної системи оплати їх праці.

5.2. Положення коментованої статті пов'язані як окреме і загальне з положеннями пункту «а» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Україною, якими передбачена, зокрема, винагорода, що забезпечувала б як мінімум всім трудящим справедливую зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому, зокрема, жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю.

Також норми коментованої статті пов'язані як окреме і загальне з положеннями пункту «b» статті 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року, яка містить вимогу до уряду визнати право працюючих чоловіків і жінок на рівну винагороду за рівну працю.

У коментованій статті не проводиться будь-яка різниця в оплаті між жінками і чоловіками. При цьому передбачається диференціація оплати за групами оплати праці залежно від рівня посади у службовій ієрархії і поширення юрисдикції державного органу на свою частину території України або її частину (частини перша і друга коментованої статті).

З виконанням вимоги-рекомендації Програми SIGMA до країн-кандидатів на вступ до ЄС щодо базування схеми посадових окладів на класифікації роботи²⁵⁰ пов'язаний поділ розмірів окладів державних службовців за групами оплати праці з порівнянням до них посад державної служби.

²⁵⁰ Principle of Public Administration / SIGMA, 2014. – P. 51 (Point 1 of Principle 5 of Chapter 3 «Public service and Human Resource Management» Branch 3) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

5.3. Положення частин другої і третьої коментованої статті пов'язані як окреме і загальне з положеннями статті 96 КЗпПУ і статті 6 Закону «Про оплату праці».

5.3.1. Відповідно до змісту частини першої статті 96 КЗпПУ і частини першої статті 6 Закону «Про оплату праці» тарифна система оплати праці державних службовців формується на оцінках складності виконуваних ними робіт і кваліфікації державних службовців. Цей загальний припис не містить посилань на методи оцінювання складності виконуваних ними робіт і кваліфікації.

Коментована стаття не містить посилань на оцінки складності виконуваних державними службовцями робіт і їх кваліфікації, але у частинах першій і другій коментованої статті визначені два ключових фактори, які впливають на розміри посадових окладів державних службовців:

- 1) група оплати (місце посади державної служби у службовій ієрархії);
- 2) поширення юрисдикції державного органу на всю територію України або її певну частину.

З метою встановлення розмірів посадових окладів посади державної служби поділяються на такі групи оплати:

до групи 1 належать посади керівників державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 2 належать посади перших заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 3 належать посади заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 4 належать посади керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 5 належать посади заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 6 належать посади керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів державних органів, їх заступників і прирівняні до них посади;

до групи 7 належать посади головних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 8 належать посади провідних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 9 належать посади спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади (абзац перший частини першої коментованої статті).

Також з метою встановлення розмірів посадових окладів державні органи поділяються за юрисдикцією, яка поширюється:

- 1) на всю територію України;
- 2) на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя;
- 3) на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

У державних органах відповідної юрисдикції забезпечується наявність усіх груп оплати праці, передбачених частиною першою зазначеної статті (частина третя коментованої статті).

Назва посади державної служби відповідної групи оплати, її місце у службовій ієрархії та поширення юрисдикції державного органу є ознаками, які опосередковано відображають складність виконуваної роботи і, що важливо, легко контролюються.

Разом з тим у Законі відсутні будь-які приписи про те, що лише ці дві ознаки є вичерпними характеристиками складності роботи державних службовців.

5.3.2. Відповідно до абзацу одинадцятого частини першої коментованої статті прирівнювання посад державної служби²⁵¹ проводиться КМУ під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, погодженим із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Абзац одинадцятий частини першої коментованої статті щодо прирівнювання посад державної служби, назви яких не визначені в абзацах другому–десятому частини першої коментованої статті, пов'язаний з вимогою частини першої статті 96 КЗпПУ і частини першої статті 6 Закону «Про оплату праці» щодо формування тарифної системи оплати державних службовців за оцінками складності виконуваних ними робіт і кваліфікації державних службовців.

Під час прирівнювання посад державної служби до груп оплати праці, не визначених в абзацах другому–десятому частини першої коментованої статті, КМУ, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, діючи в рамках наданих повноважень, користуються певною розпорядчою дискрецією, що застосовується під час оцінки складності виконуваних робіт і кваліфікації державних службовців, посади яких прирівнюються, в умовах відсутності формалізованої і апробованої методики оцінки.

Можна лише припустити, що в перспективі відповідні державні органи вироблять та в установленому порядку введуть у дію відповідну методику оцінки, яка максимально обмежить зазначену розпорядчу дискрецію.

Нижче наводиться Перелік посад державної служби, затверджений постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15.

²⁵¹ За змістом зазначеного абзацу частини першої коментованої статті прирівнювання здійснюється до груп оплати праці.

ЗАТВЕРДЖЕНО
 постановою Кабінету Міністрів України
 від 18 січня 2017 р. № 15

ПЕРЕЛІК

посад державної служби, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці

<p>Групи оплати праці та посади державних службовців, передбачені Законом України «Про державну службу»</p>	<p>Посади державних службовців, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці</p>
<p>Група 1. Посади керівників державних органів</p>	<p>Керівник Апарату Верховної Ради України; Державний секретар Кабінету Міністрів України; керівники апаратів (секретаріатів) допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України; керівник Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, Рахункової палати; державні секретарі міністерств; Урядовий уповноважений; керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України; голови місцевих державних адміністрацій; керівники державної служби в інших державних органах, крім тих, посади яких зазначені у частині третій статті 3 Закону України «Про державну службу», та тих, умови оплати праці яких визначені окремими Законами України</p>

<p>Групи оплати праці та посади державних службовців, передбачені Законом України «Про державну службу»</p>	<p>Посади державних службовців, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці</p>
<p>Група 2. Посади перших заступників керівників державних органів</p>	<p>перші заступники (у разі наявності): Керівника Апарату Верховної Ради України, Державного секретаря Кабінету Міністрів України, керівників апаратів (секретаріатів) допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, голів місцевих державних адміністрацій, керівників Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України; керівників державної служби в інших державних органах, крім тих, посади яких зазначені у частині третій статті 3 Закону України «Про державну службу», та тих, умови оплати праці яких визначені окремими Законами України</p>

Група 3.

Посади заступників керівників державних органів

заступники: Керівника Апарату Верховної Ради України, Державного секретаря Кабінету Міністрів України, керівників апаратів (секретаріатів) допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, голів місцевих державних адміністрацій, керівників Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, керівників державної служби в інших державних органах, крім тих, посади яких зазначені у частині третій статті 3 Закону України «Про державну службу», та тих, умови оплати праці яких визначені окремими Законами України; Надзвичайний і Повноважний Посол України; Постійний представник України при міжнародній організації; Представник України при міжнародній організації

<p>Групи оплати праці та посади державних службовців, передбачені Законом України «Про державну службу»</p>	<p>Посади державних службовців, що порівнюються до відповідних груп оплати праці</p>
<p>Група 4.</p> <p>Посади керівників самостійних структурних підрозділів державних органів</p>	<p>керівники самостійних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України (головних управлінь, секретаріатів комітетів Верховної Ради України, секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, служб, управлінь, відділів, секторів); керівник приймальні Президента України; керівник Координаційного центру забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України; керівники самостійних структурних підрозділів (головних департаментів, департаментів, головних інспекцій, головних управлінь, служб, управлінь, відділів, відділень, секторів): Секретаріату Кабінету Міністрів України, апаратів (секретаріатів) допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, Рахункової палати, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, органів прокуратури, органів військового управління; керівники: територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, апаратів місцевих державних адміністрацій, самостійних структурних підрозділів апарату місцевих державних адміністрацій, самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, апаратів апеляційних та місцевих судів; керівники самостійних структурних підрозділів апаратів судів, крім тих, умови оплати праці яких визначені окремими Законами України; керівники функціональних підрозділів Центрального управління Служби безпеки України; координатор</p>

Група 5.

Посади заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів

заступники керівників самостійних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України (головних управлінь, секретаріатів комітетів Верховної Ради України, секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, служб, управлінь, відділів); заступник керівника приймальні Президента України; заступники керівників самостійних структурних підрозділів (головних департаментів, департаментів, головних інспекцій, головних управлінь, служб, управлінь, відділів, відділень): Секретаріату Кабінету Міністрів України, апаратів (секретаріатів) допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, Рахункової палати, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, органів прокуратури, органів військового управління, заступники керівників: територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, апаратів місцевих державних адміністрацій, самостійних структурних підрозділів апарату місцевих державних адміністрацій, самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, апаратів апеляційних та місцевих судів; заступники керівників самостійних структурних підрозділів апаратів судів, крім тих, умови оплати праці яких визначені окремими Законами України; заступник Посійного представника України при міжнародній організації; заступник Представника України при міжнародній організації; Генеральний консул України; радник-посланник закордонної дипломатичної установи України; посол з особливих доручень; дипломатичний радник; заступники керівників функціональних підрозділів Центрального управління Служби безпеки України

<p>Групи оплати праці та посади державних службовців, передбачені Законом України «Про державну службу»</p>	<p>Посади державних службовців, що порівнюються до відповідних груп оплати праці</p>
<p>Група 6. Посади керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів державних органів</p>	<p>керівники підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів і їх заступники (управління, інспекції, відділів, відділень, секторів): Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, апаратів (секретаріатів) допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, Рахункової палати, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, органів прокуратури, органів військового управління, територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, апарату місцевих державних адміністрацій, самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, апаратів апеляційних та місцевих судів, структурних підрозділів апаратів судів, крім тих, умови оплати праці яких визначені окремими Законами України; керівники підрозділів у складі функціональних підрозділів Центрального управління та регіональних органів Служби безпеки України, їх заступники; радник дипломатичної служби; консул – керівник установи</p>

Група 7.

Посади головних спеціалістів державних органів

головні спеціалісти експерти, державні експерти, головні консультанти, експерти, головні наукові консультанти, наукові консультанти, головні державні виконавці, головні державні ревізори-інспектори, головні державні інспектори, головні державні соціальні інспектори, головні казначеї, головні інспектори): Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, апаратів (секретаріатів) допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, Рахункової палати, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, органів прокуратури, органів військового управління, територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, апаратів апеляційних та місцевих судів, структурних підрозділів апаратів судів, крім тих, умови оплати праці яких визначені окремими Законами України; перший секретар та консул дипломатичної служби; старший слідчий в особливо важливих справах, адміністратор, державний реєстратор, державний кадастровий реєстратор

<p>Групи оплати праці та посади державних службовців, передбачені Законом України «Про державну службу»</p>	<p>Посади державних службовців, що порівнюються до відповідних груп оплати праці</p>
<p>Група 8. Посади провідних спеціалістів державних органів</p>	<p>провідні спеціалісти (старші консультанти, старші державні виконавці, старші державні ревізори-інспектори, старші державні інспектори, старші інспектори, провідні державні інспектори, державні соціальні інспектори, провідні казначей): Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, апаратів (секретаріатів) допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Національної академії державного управління при Президенті України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, Рахункової палати, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, органів прокуратури, органів військового управління, територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, апаратів апеляційних та місцевих судів, структурних підрозділів апаратів судів; старший судовий розпорядник; старший секретар суду; консультант суду; секретар судового засідання, крім тих, умови оплати праці яких визначені окремими Законами України; другий секретар та віце-консул дипломатичної служби; старший слідчий</p>

<p>Група 9.</p> <p>Посади спеціалістів державних органів</p>	<p>спеціалісти (консультанти, державні виконавці, державні інспектори, інспектори): Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, апаратів (секретаріатів) допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, Рахункової палати, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, органів прокуратури, органів військового управління, територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, апаратів апеляційних та місцевих судів, структурних підрозділів апаратів судів; судовий розпорядник; секретар суду, крім тих, умови оплати праці яких визначені окремими Законами України; третій секретар; аташе дипломатичної служби; слідчий</p>
--	---

Примітка. Прирівняння нових посад працівників державних органів до відповідних груп оплати праці здійснюється з урахуванням частини другої статті 51 Закону України «Про державну службу».

5.4. Положення частин першої і другої коментованої статті щодо груп оплати праці, поділу державних органів за юрисдикцією з метою встановлення розмірів посадових окладів, а також прирівняння посад державної служби до груп оплати праці пов'язані з положеннями міжнародних договорів, ратифікованих Україною, а саме:

1) підпункту «і» пункту «а» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Україною, про справедливу зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці;

2) пункту 3 статті 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року (ETS No. 163) про визнання права працюючих чоловіків і жінок на рівну винагороду за працю рівної цінності.

За змістом зазначених положень групи оплати праці державних службовців передбачають рівну винагороду за працю рівної цінності.

5.5. Відповідно до абзацу першого частини третьої коментованої статті схема посадових окладів державних службовців щороку визначається КМУ під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Це положення пов'язане з установленими пунктом 3 статті 116 Конституції України повноваженнями КМУ забезпечувати проведення політики у сферах праці і зайнятості.

5.6. Схема посадових окладів на посадах державної служби визначається:

1) з урахуванням юрисдикції державних органів;

2) виходячи з того, що мінімальний розмір посадового окладу групи 1 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, становить не більше семи мінімальних розмірів посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

5.7. Відповідно до абзацу другого частини третьої коментованої статті мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Положення абзацу другого частини третьої коментованої статті, в якій застосовано термін «прожитковий мінімум», пов'язані як окреме і загальне із статтями 1, 6, 7 і 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

У статті 1 зазначеного Закону прожитковий мінімум визначено як вартісну величину для нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Відповідно до статті 6 зазначеного Закону прожитковий мінімум є базовим державним соціальним стандартом, встановленим законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 18 січня 2017 р. № 15

Найменування посади державної служби	Група оплати праці	Розміри посадових окладів, гривень	
		вся територія України	територія однієї або кількох областей, м. Києва або м. Севастополя територія одного або кількох районів, міст обласного значення
Керівник державного органу	1	13000	11000 9115
Перший заступник керівника державного органу	2	12000	9850 8100
Заступник керівника державного органу	3	11000	8850 7100
Керівник департаменту, головного управління, служби, керівник апарату місцевої державної адміністрації	4	9115	7100 5830
Керівник самостійного управління, служби		8670	6800 5300
Керівник самостійного відділу, служби		8200	6500 5000
Завідувач самостійного сектору		7500	5600 4300
Заступник керівника департаменту, головного управління, служби, заступник керівника апарату місцевої державної адміністрації	5	8250	6800 5000

Найменування посади державної служби	Група оплати праці	Розміри посадових окладів, гривень	
		вся територія України	територія однієї або кількох областей, м. Києва або м. Севастополя
Заступник керівника самостійного управління, служби		7700	5850
Заступник керівника самостійного відділу, служби		7464	5500
Заступник керівника управління у складі департаменту, головного управління, служби		7100	5000
Керівник відділу у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління		6900	4500
Заступник керівника відділу у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління		6600	4300
Завідувач сектору у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління та відділу		6400	4100
Державний експерт	7	6000	
Головний спеціаліст державного органу		5900	3801
Адміністратор			3801

Найменування посади державної служби	Група оплати праці	Розміри посадових окладів, гривень		
		вся територія України	територія однієї або кількох областей, м. Києва або м. Севастополя	територія одного або кількох районів, міст обласного значення
Провідний спеціаліст державного органу	8	4600	3352	2649
Спеціаліст державного органу	9	4200	2750	2000

Примітки. 1. Посадові оклади працівників структурних підрозділів, які є юридичними особами, територіальних (регіональних) органів центральних органів виконавчої влади, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, м. Києва або м. Севастополя, визначаються за 4–9 групами оплати праці;

працівників структурних підрозділів територіальних органів центральних органів виконавчої влади в області, м. Києві або м. Севастополі, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, визначаються відповідно до схеми посадових окладів на посадах державної служби, передбаченої для державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, крім органів доходів і зборів.

2. Посадові оклади державних службовців Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, допоміжних органів, утворених Президентом України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України, Рахункової палати, передбачені цією схемою, підвищуються на 10 відсотків.

3. Посадові оклади перших заступників керівників самостійних структурних підрозділів (група 4) установлюються на 5 відсотків нижче від посадового окладу керівника відповідного самостійного структурного підрозділу, передбаченого цією схемою.

4. Установлення посадових окладів державним службовцям за прівніжними посадами в межах 4–6 груп оплати праці здійснюється керівником державної служби у відповідному державному органі.

5. Посадові оклади керівних працівників структурних підрозділів, головних та провідних спеціалістів Мініюсту, які виконують функції з підготовки проектів нормативно-правових актів, здійснення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, керівних працівників, державних експертів та головних спеціалістів Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, які здійснюють фахову та юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів, передбачені цією схемою, підвищуються на 20 відсотків.

Схема посадових окладів із змінами, внесеними згідно з постановою КМУ № 71 від 08.02.2017 р., застосовується з 1 січня 2017 року

5.8. Відповідно до пункту 7 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону умови оплати праці працівників органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів (секретаріатів), державних підприємств, установ та організацій, органів влади АР Крим, які на день набрання чинності Законом є державними службовцями і посади яких відповідно до Закону не є посадами державної служби, визначаються КМУ і не можуть передбачати зменшення розміру їх заробітної плати.

5.9. Мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, становить:

з 1 січня 2017 року – 1,25 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року;

з 1 січня 2018 року – 1,5 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року;

з 1 липня 2018 року – 1,75 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року.

Стаття 52. Надбавки, доплати та премії

1. Надбавка за вислугу років на державній службі встановлюється на рівні 3 відсотків посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 відсотків посадового окладу.

2. Розмір надбавки за ранг державного службовця визначається Кабінетом Міністрів України під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби.

3. Виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця встановлюється керівником державної служби державному службовцю за поданням його безпосереднього керівника у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця.

4. Виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби встановлюється керівником державної служби за поданням безпосереднього керівника державним службовцям, між якими здійснено розподіл обов'язків за вакантною посадою, пропорційно додатковому навантаженню за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою.

5. Премії виплачуються в межах фонду преміювання залежно від особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

Типове положення про преміювання затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Встановлення премій державним службовцям здійснюється керівником державної служби відповідно до затвердженого ним Положення про преміювання у відповідному державному органі, погодженого з виборним органом первинної профспілкової організації (за наявності).

6. Фонд преміювання державного органу встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.

Частина шоста статті 52 набирає чинності з 01.01.2019 – див. пункт 1 розділу XI

7. Премія за результатами оцінювання службової діяльності та місячна або квартальна премія державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», встановлюються суб'єктом призначення відповідно до цієї статті.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є особливості додаткової заробітної плати державних службовців.

2. Цілі статті (мета норми)

Цілями статті є:

1) встановлення державним службовцям надбавки за вислугу років на державній службі та визначення її розміру;

- 2) визначення порядку встановлення розміру надбавки за ранг державного службовця;
- 3) визначення порядку встановлення і розміру виплат державному службовцю за додаткове навантаження;
- 4) визначення загальної умови преміювання державного службовця, порядку затвердження Типового положення про преміювання та встановлення премій державним службовцям;
- 5) обмеження розміру фонду преміювання державного органу;
- 6) особливості преміювання державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А».

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою регулювання додаткової заробітної плати державних службовців є такі положення законодавства:

- державний службовець одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету (частина друга статті 1 Закону);
- оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі законів та інших нормативно-правових актів України у межах бюджетних асигнувань (стаття 98 КЗпПУ з урахуванням положень частини другої статті 1 Закону);
- оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі актів КМУ в межах бюджетних асигнувань (частина перша статті 13 Закону «Про оплату праці»).

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

4.1. Термін «*надбавка за вислугу років*» означає систематичну винагороду за виконану роботу понад встановлені норми праці (посадові обов'язки), яка стимулює тривале перебування державного службовця на державній службі та посилює його матеріальну заінтересованість у продовженні подальшої роботи.

4.2. Термін «*надбавка за ранг державного службовця*» означає систематичну винагороду понад встановлені норми праці (посадові обов'язки) за вид спеціального звання, яке присвоюється державним службовцям відповідно до вимог статті 39 Закону і стимулює службове просування державного службовця та посилює його заінтересованість (більшою мірою моральну, ніж матеріальну) в офіційному визнанні його службових досягнень.

4.3. Термін «*виплата за додаткове навантаження*» означає тимчасову винагороду понад встановлені норми праці (посадові обов'язки) за додаткове виконання норми праці, встановленої для іншого працівника. Виплата за додаткове навантаження стимулює виконання додаткової норми праці і заохочує державних службовців до роботи меншим персоналом, ніж встановлено штатним розписом.

Законом встановлено два види виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків:

- тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця (пункт 4 частини другої коментованої статті);

- за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою (пункт 5 частини другої коментованої статті).

4.4. Термін «премії» означає винагороду за результати праці, яка за змістом пункту 6 частин другої і третьої коментованої статті може встановлюватися державним службовцям.

Преміювання покликане стимулювати досягнення державними службовцями найкращих результатів службової діяльності і посилювати їх матеріальну заінтересованість у загальних результатах роботи державного органу.

Державним службовцям можуть встановлюватися два види премій:

1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;

2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Передбачена частиною першою коментованої статті надбавка за вислугу років на державній службі стимулює тривале перебування державного службовця на державній службі та посилює його матеріальну заінтересованість у продовженні подальшої роботи.

Надбавка встановлена на рівні 3 відсотків посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 відсотків посадового окладу.

5.1.1. Для отримання максимального розміру надбавки необхідно мати стаж державної служби $(50 \text{ відсотків} : 3 \text{ відсотки}) = 16,6$ років або цілих 17 років.

Відносно високий розмір надбавки сприяє тривалому перебуванню державних службовців із значним стажем на державній службі та продовженню ними подальшої роботи. Разом з тим для кандидатів на державну службу, які не мають стажу державної служби, значно віддаляється перспектива суттєвого (в півтора раза) збільшення розміру заробітної плати.

За умови тривалого перебування на державній службі та подальшої роботи професійно компетентних і ініціативних державних службовців державний орган стає більш спроможним ефективно виконувати завдання і функції держави, зберігати інституційну пам'ять і накопичувати корисний досвід. Проте надбавка за вислугу років на державній службі може також уповільнювати процес професійного оновлення персоналу державного органу.

5.1.2. Види діяльності, що зараховуються до стажу державної служби,

визначені у статті 46 Закону. Порядок обчислення стажу державної служби затверджено постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 229.

Контроль за встановленням надбавок за вислугу років здійснює служба управління персоналом державного органу (абзац двадцять восьмий пункту 2 розділу II «Основні завдання, функції та права служби управління персоналом» Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 47).

5.2. Відповідно до частини другої коментованої статті розмір надбавки за ранг державного службовця визначається КМУ під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби.

Частина друга коментованої статті безпосередньо пов'язана із статтею 39 Закону, в якій врегульовані основні положення щодо рангів державних службовців.

5.2.1. Постановою КМУ від 18 січня № 15 розмір надбавок до посадових окладів за ранги державних службовців затверджено в межах від 200 до 1000 гривень (відповідно між 9 і 1 рангом), з різницею 100 гривень між двома сусідніми рангами. Розмір надбавки за ранг збільшується із збільшенням розмірів посадових окладів на посадах державної служби, але з деяким відставанням.

Якщо розмір надбавки за ранг спеціаліста державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію одного або кількох районів, міста обласного значення, стосовно розміру його посадового окладу становить $(200 \text{ гривень} : 2000 \text{ гривень}) \times 100 \text{ відсотків} = 10 \text{ відсотків}$, то керівника державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, – $(1000 \text{ гривень} : 13000 \text{ гривень}) \times 100 \text{ відсотків} = 7,7 \text{ відсотка}$.

Отже, розмір надбавки за ранг державного службовця майже синхронно (з невеликим відставанням) змінюється із збільшенням розміру посадового окладу державного службовця, який за змістом частин першої – третьої статті 96 КЗпПУ і частин першої – третьої статті 6 Закону «Про оплату праці» має залежати від складності роботи і кваліфікації (і, відповідно, професійної компетентності) працівника. Надбавка за ранг лише у незначній мірі послаблює передбачену частиною другою статті 96 КЗпПУ залежність загального розміру заробітної плати від складності роботи і кваліфікації професійної компетенції державного службовця.

Частиною третьою коментованої статті перебачена виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця, яка встановлюється керівником державної служби державному службовцю за поданням його безпосереднього керівника у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця. Виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника без звільнення від основних трудових обов'язків є заміною іншого працівника, відсутнього у зв'язку з хворобою, відпусткою, відрадженням та з інших причин і за яким відповідно до законодавства зберігається місце роботи (посада)²⁵².

²⁵² Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право України: підруч. – 5-те вид., перероб. і доп. – Х.: ФІНН, 2012. – С. 345.

Безпосереднім керівником є найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець (пункт 1 частини першої статті 2 Закону).

5.3. Частиною четвертою коментованої статті передбачена виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби, яка встановлюється керівником державної служби за поданням безпосереднього керівника державним службовцям, між якими здійснено розподіл обов'язків за вакантною посадою, пропорційно додатковому навантаженню за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою.

Відповідно до статті 1 Закону «Про зайнятість населення», вакансія – це вільна посада (робоче місце), на яку може бути працевлаштована особа.

Вакантною у державному органі є посада державної служби, наявна у його штатному розписі, не зайнята в конкурсному порядку.

Посада державної служби вважається вакантною у двох випадках:

- 1) після звільнення державного службовця на підставах, передбачених законодавством;
- 2) у разі введення нової посади державної служби до штатного розпису державного органу.

Виплата за додаткове навантаження встановлюється керівником державної служби за поданням безпосереднього керівника державних службовців, між якими здійснено розподіл обов'язків за вакантною посадою. Це відбувається пропорційно їх додатковому навантаженню за рахунок і у межах економії фонду посадового окладу за вакантною посадою.

Слід пам'ятати, що згідно із статтею 24 Закону вакантні посади державної служби, на які протягом одного року не оголошено конкурс, підлягають скороченню.

5.4. В абзаці першому частини п'ятої коментованої статті визначена загальна умова преміювання державного службовця: премії виплачуються в межах фонду преміювання залежно від особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

5.4.1. Типове положення про преміювання затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (абзац другий частини п'ятої коментованої статті).

Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів) затверджено наказом Мінсоцполітики від 13.06.2016 р. № 646.

Типове положення складається з трьох розділів: I «Загальні положення»; II «Порядок визначення розміру премії державним службовцям державного органу»; III «Порядок нарахування та виплати премій».

5.4.2. Зазначене Типове положення встановлює порядок визначення розмірів, нарахування та виплати премій державним службовцям державних органів, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» (пункт 1 розділу I Типового положення).

5.4.3. Преміювання державних службовців проводиться з метою матеріального стимулювання високопродуктивної та ініціативної праці, підвищення її ефективності, якості, заінтересованості у досягненні її кінцевого результату та посилення персональної відповідальності державних службовців за доручену роботу або поставлені завдання (пункт 2 розділу I Типового положення).

5.4.4. У пункті 3 розділу I Типового положення згідно із частиною третьою статті 50 Закону визначено, що державним службовцям можуть встановлюватися такі види премій:

- 1) премія за результатами щорічного оцінювання службовчої діяльності;
- 2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи державного органу.

При цьому зазначено, що вид преміювання, передбаченого підпунктом 2 зазначеного пункту (місячна або квартальна премія), визначає керівник державної служби у державному органі залежно від особливостей виконання функцій і завдань державного органу.

5.4.5. У пункті 4 розділу I Типового положення відповідно до абзацу третього частини п'ятої коментованої статті визначено, що встановлення премій державним службовцям проводиться керівником державної служби в державному органі відповідно до затвердженого ним положення про преміювання, розробленого згідно з Типовим положенням і погодженого з виборним органом первинної профспілкової організації (за наявності).

Зауважимо, що статус первинних мають профспілки чи організації профспілок, які діють в установі (у нашому випадку – у державному органі) чи працюють на підприємствах, в установах, організаціях (частина друга статті 11 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»).

Свої повноваження первинні профспілкові організації здійснюють через утворені відповідно до статуту (положення) виборні органи, а в організаціях, де виборні органи не утворюються, – через профспілкового представника, уповноваженого згідно із статутом на представництво інтересів членів профспілки, який діє в межах прав, наданих Законом «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та статутом профспілки.

Якщо на підприємстві, в установі або організації діє кілька первинних профспілкових організацій, представництво колективних інтересів працівників підприємства, установи або організації щодо укладання колективного договору здійснюється об'єднаним представницьким органом, який утворюється цими первинними профспілковими організаціями, за ініціативою будь-якої з них. У такому разі кожна профспілкова організація має визначитися щодо своїх конкретних зобов'язань за колективним договором та відповідальності за їх невиконання. Представницький орган утворюється на засадах пропорційного представництва. Первинна профспілкова організація, що відмовилася від участі в представницькому органі, позбавляється права представляти інтереси найманих працівників під час підписання колективного договору. У разі відсутності виборного органу профспілки державний орган затверджує Положення самостійно.

5.4.6. Згідно з абзацом третім частини п'ятої коментованої статті у пункті 5 розділу I Типового положення визначено, що розмір премії державного службовця встановлюється керівником державної служби в державному органі шляхом видання відповідного наказу (розпорядження).

5.4.7. У пункті 6 розділу I Типового положення продубльовано положення абзацу четвертого частини третьої статті 50 Закону про те, що загальний розмір місячних або квартальних премій (передбачені пунктом 2 частини третьої), які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік.

Ураховуючи те, що відповідно до пункту 1 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» абзац четвертий частини третьої статті 50 Закону набирає чинності через рік з дня набрання чинності Законом (тобто з 1 травня 2017 р.), у Типовому положенні зроблено припис, що його 6-й пункт набирає чинності одночасно з набранням чинності відповідно з абзацом 4 частини третьої статті 50 Закону.

5.4.8. У пункті 7 розділу I Типового положення продубльовано положення частини шостої коментованої статті, відповідно до якої фонд преміювання державного органу встановлюється в розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.

5.4.9. Згідно з пунктом 1 розділу II Типового положення порядок розрахунку та розподілу фонду преміювання в державному органі визначається у положенні про преміювання відповідного державного органу.

5.4.10. У пункті 2 розділу II Типового положення визначено, що розмір місячної або квартальної премії державного службовця залежить від його особистого внеску в загальний результат роботи державного органу з урахуванням таких критеріїв:

- 1) ініціативність у роботі;
- 2) якість виконання завдань, визначених положеннями про державний орган, самостійний структурний підрозділ, у якому працює державний службовець, його посадовою інструкцією, а також дорученнями керівництва відповідного державного органу та безпосереднього керівника державного службовця;
- 3) терміновість виконання завдань;
- 4) виконання додаткового обсягу завдань (участь у провадженні національних реформ, роботі комісій, робочих груп тощо).

5.4.11. Відповідно до пункту 3 розділу II Типового положення преміювання державного службовця за результатами щорічного оцінювання службової діяльності проводиться у разі отримання ним відмінної оцінки за результатами щорічного оцінювання.

Розмір премії за результатами щорічного оцінювання службової діяльності встановлюється в однакових відсотках до посадового окладу для державних службовців відповідного державного органу, які отримали відмінну оцінку за результатами щорічного оцінювання в поточному році.

5.4.12. Згідно з пунктом 4 розділу II Типового положення за періоди відпусток (основної, додаткової та інших, передбачених законодавством), тим-

часової непрацездатності та в інших випадках, коли згідно із законодавством виплати проводяться з розрахунку середньої заробітної плати, місячна або квартальна премія державним службовцям не нараховується.

Відповідно до пункту 1 розділу III Типового положення бухгалтерська служба відповідного державного органу щомісяця або щокварталу розраховує фонд преміювання державного органу в розрізі кожного самостійного структурного підрозділу залежно від їх штатної чисельності та доводить зазначену інформацію до відома їх керівників.

Згідно з пунктом 2 розділу III Типового положення керівники самостійних структурних підрозділів відповідного державного органу або особи, які їх замінюють, на основі розрахунків, наданих бухгалтерською службою, готують обґрунтоване подання щодо встановлення розміру місячної або квартальної премії кожному державному службовцю з урахуванням пропозицій безпосередніх керівників державних службовців.

Згідно з пунктом 3 розділу III Типового положення фонд преміювання за результатами щорічного оцінювання службової діяльності визначається відповідним державним органом самостійно в межах фонду преміювання державного органу.

5.4.13. Відповідно до пункту 4 розділу III Типового положення місячна премія державним службовцям державного органу виплачується не пізніше від терміну виплати заробітної плати за місяць, у якому нараховано премію, квартальна премія – не пізніше від терміну виплати заробітної плати за останній місяць кварталу, за який проводиться преміювання.

Премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності виплачується не пізніше від строку виплати заробітної плати за місяць, у якому затверджено висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності, але не пізніше грудня року, у якому проводиться оцінювання службової діяльності.

5.4.14. Отже, за загальним правилом, питання встановлення премій державним службовцям категорій «Б» і «В» належать до компетенції керівника державної служби – посадової особи, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у такому органі.

5.5. Відповідно до частини сьомою коментованої статті преміювання встановлюється у розмірі:

- 1) 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік;
- 2) економії фонду оплати праці.

Премії виплачуються в межах фонду преміювання. Виплати, що перевищують фонд преміювання, є протизаконними.

5.6. Державні службовці, які займають посади державної служби категорії «А» (вищий корпус державної служби), відрізняються від інших державних службовців порядком їх призначення.

Тому відповідно до частини сьомої коментованої статті премія за результатами оцінювання службової діяльності та місячна або квартална премія державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», встановлюються відповідно до вимог коментованої статті суб'єктом їх призначення – державним органом або посадовою особою, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади.

Це означає обов'язок суб'єкта призначення затвердити Положення про преміювання підпорядкованих йому державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», керуючись вимогами коментованої статті, і забезпечити його дотримання. При цьому у затвердженому Положенні результати роботи державного органу мають відповідати його завданням і функціям.

За кращою світовою практикою, результати роботи державного органу мають бути максимально конкретизовані і кількісно або якісно вимірюваними.

Стаття 53. Заохочення державних службовців

1. 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.

2. 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.

3. Заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є особливості морального заохочення державних службовців за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги.

2. Цілі статті (мета норми)

Цілями статті є:

1) встановлення видів морального заохочення державних службовців;
2) визначення суб'єкта заохочення державного службовця;
3) заборона застосування заохочення до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Конституційною основою положень коментованої статті є пункт 25 статті 106 Конституції, який визначає право Президента України нагороджувати державними нагородами; встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними.

3.2. Правовою основою коментованої статті також є:

- Закон «Про державні нагороди» від 16 березня 2000 р. № 1549-III, який встановлює державні нагороди України для відзначення громадян за особисті заслуги перед Україною;

- Указ Президента України «Про відомчі заохочувальні відзнаки» від 30 травня 2012 р. № 365/2012, який визначає порядок встановлення та використання відомчих заохочувальних відзнак;

- частина друга статті 144 КЗпПУ, яка передбачає, що заохочення оголошуються наказом (розпорядженням) в урочистій обстановці і заносяться до трудових книжок працівників відповідно до правил їх ведення;
- стаття 145 КЗпПУ, яка визначає переваги і пільги для працівників, які успішно і сумлінно виконують свої трудові обов'язки.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

4.1. Термін «заохочення державних службовців», застосований у коментованій статті, 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).

4.2. Термін «бездоганна і ефективна державна служба», застосований у частині першої коментованої статті, є оціночним поняттям, що пов'язується з:

- 1) дотриманням у службовій діяльності вимог Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку (пункт 1 частини першої статті 61 Закону);
- 2) виконанням обов'язків державного службовця щодо додержання службової дисципліни (стаття 62 Закону);
- 3) особистим позитивним внеском державного службовця в результати роботи державного органу, пов'язаним з показниками результативності, ефективності та якості його службової діяльності²⁵³ і проявленою професійною компетентністю.

4.3. Термін «особливі заслуги», застосований у частині першій коментованої статті, позначає оціночне поняття, що пов'язується із:

- 1) видатними заслугами у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, іншими заслугами перед Україною, що відзначаються вищою формою відзначення громадян – державними нагородами України (преамбула Закону «Про державні нагороди»);
- 2) значними заслугами перед Україною у сфері державної, громадської або господарської діяльності, досягненнями у галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту тощо, за які передбачається встановлення громадянам пенсій за особливі заслуги (преамбула Закону «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» від 1 червня 2000 р. № 1767-III);
- 3) особливими заслугами під час виконання службових обов'язків працівників центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організа-

²⁵³ Показники результативності, ефективності та якості визначаються з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції (частина друга статті 44 Закону).

цій, що входять до сфери їх управління, військовослужбовців та працівників військових формувань, осіб рядового і начальницького складу, працівників державних правоохоронних органів, а також інших осіб, визначених Положенням про відомчі заохочувальні відзнаки, затвердженим Указом Президента України від 30 травня 2012 р. № 365/2012.

4.4. Термін «*відомчі відзнаки державного органу*», застосований у частині першій коментованої статті, стосовно державних службовців означає подяки, грамоти, почесні грамоти, нагрудні знаки працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які встановлюються з метою заохочення та відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання ними службових обов'язків (пункт 1 Положення про відомчі заохочувальні відзнаки, затвердженого Указом Президента України від 30 травня 2012 р. № 365/2012).

4.5. Термін «*урядові відзнаки*», застосований у частині першій коментованої статті, означає заохочувальні вітальний лист та подяку Прем'єр-міністра, які запроваджуються для привітання, а також для оголошення подяки працівникам і трудовим колективам за значні досягнення у відповідній галузі чи сфері діяльності, зразкове виконання службових обов'язків, пов'язаних з реалізацією державної політики.

4.6. Термін «*урядова нагорода*», застосований у частині першій коментованої статті, означає Почесну грамоту КМУ, яка є вищою Урядовою нагородою, якою нагороджуються громадяни України, іноземці, трудові колективи підприємств, установ, організацій, об'єднання громадян з нагоди державних, професійних свят, пам'ятних і ювілейних дат за сприяння у реалізації державної політики в економічній, науковій, соціально-культурній, військовій, державній, громадській та інших сферах (пункт 1 Положення про Почесну грамоту КМУ, затвердженого постановою КМУ від 20 серпня 2008 р. № 728).

4.7. Термін «*державні нагороди*», застосований у частині першій коментованої статті, означає вищу форму відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною (частина перша статті 1 Закону «Про державні нагороди»).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. У частині першій коментованої статті визначені такі види заохочення державних службовців за бездоганну та ефективну державну службу і особливі заслуги:

- 1) оголошення подяки;
- 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному Законом;

4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);

5) представлення до відзначення державними нагородами.

Перелік заохочень, визначений у частин першої коментованої статті, не є вичерпним. Якщо виходити з положень пункту 9 частини першої статті 47 Закону, то у Правилах внутрішнього службового розпорядку державного органу можуть визначатися інші положення, крім визначених у пунктах 1–8, що не суперечать Закону та іншим актам законодавства, то наведений перелік заохочень може бути в установленому порядку розширений.

Правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу, що затверджується загальними зборами (конференцією) державних службовців за поданням керівника державної служби і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі типових правил (частина другою статті 47 Закону), можуть бути передбачені інші види заохочень державних службовців, крім визначених в пунктах 1–8 частини першої коментованої статті, якщо це не суперечить Закону та іншим актам законодавства.

Наприклад, у затверджених в установленому порядку загальними зборами (конференцією) державних службовців Правилах внутрішнього службового розпорядку можуть бути визначені такі заохочення, як направлення на професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; службове відрядження для вивчення кращих практик та обміну досвідом роботи; занесення кращих державних службовців за підсумками щорічного оцінювання результатів службової діяльності на Дошку «Кращі державні службовці» тощо.

5.2. Як зазначалося, Положення про відомчі заохочувальні відзнаки затверджено Указом Президента України від 30 травня 2012 р. № 365/2012.

5.2.1. Відомчі заохочувальні відзнаки (далі – відомчі відзнаки) встановлюються з метою заохочення та відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання службових обов'язків працівників центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, що входять до сфери їх управління, військовослужбовців та працівників військових формувань, осіб рядового і начальницького складу, працівників державних правоохоронних органів, а також інших осіб, визначених зазначеним Положенням (пункт 1).

5.2.2. Відповідно до пункту 2 Положення про відомчі відзнаки державні службовці відзначаються такими відомчими відзнаками:

1) нагрудним знаком – працівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

2) подякою, грамотою, почесною грамотою – працівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідні особи можуть відзначатися відомчими відзнаками також після виходу на пенсію.

Нагрудними знаками, подяками, грамотами, почесними грамотами Міністерства екології та природних ресурсів, Міністерства економічного розвитку

і торгівлі, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, Міністерства інфраструктури, Міністерства молоді та спорту, Міністерства освіти і науки, Міністерства соціальної політики тощо також можуть бути відзначені інші працівники відповідних галузей.

5.2.3. Відомча відзнака встановлюється наказом керівника центрального органу виконавчої влади, який згідно із законодавством України уповноважений видавати накази, що є нормативно-правовими актами (пункт 3 Положення про відомчі відзнаки).

Положення визначає також кількість нагрудних знаків, які можуть бути встановлені в міністерстві, забороняє встановлювати їх ступені (крім Міністерства енергетики та вугільної промисловості), а також визначає інші вимоги до відомчих відзнак.

5.2.4. Відзначення відомчою відзнакою провадиться наказом керівника відповідного центрального органу виконавчої влади щодо працівників цього органу виконавчої влади (пункт 4 Положення про відомчі відзнаки).

5.2.5. Державному службовцю, відзначеному відомчою відзнакою у вигляді нагрудного знака, видається посвідчення за підписом керівника відповідного центрального органу виконавчої влади (пункт 5 Положення про відомчі відзнаки).

5.2.6. Про вручення відомчої відзнаки складається протокол, зберігання якого забезпечується відповідно центральним органом виконавчої влади (пункт 6 Положення про відомчі відзнаки).

5.3. Урядові відзнаки (вітальний лист та подяка Прем'єр-міністра України) запроваджені для привітання, а також для оголошення подяки працівникам та трудовим колективам за значні досягнення у відповідній галузі чи сфері діяльності, зразкове виконання службових обов'язків, пов'язаних з реалізацією державної політики (пункт 1 розпорядження КМУ «Деякі питання запровадження заохочувальних відзнак Прем'єр-міністра України» від 26 жовтня 2000 р. № 423-р).

5.3.1. Відповідно до пункту 2 зазначеного розпорядження КМУ, подання про привітання, оголошення подяки вноситься до КМУ центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування.

Подання про привітання, оголошення подяки працівникам або трудовим колективам підприємств, установ, організацій та державних органів вноситься міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади за погодженням відповідно з Радою міністрів АР Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською державною адміністрацією, на території якої розташовано підприємство, установа, організація або державний орган. Подання про привітання, оголошення подяки працівникам та трудовим колективам центрального апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади вноситься без зазначеного погодження (абзац другий пункту 2 згаданого розпорядження КМУ).

Подання про привітання, оголошення подяки працівникам або трудовим колективам підприємств, установ, організацій та державних органів вноситься Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування за погодженням відповідно з міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, до сфери управління якого належать підприємство, установа, організація. У разі коли таке подання вноситься стосовно працівників або трудових колективів територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, воно погоджується з відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади (абзац четвертий пункту 3 згаданого розпорядження КМУ).

5.4. У пункті 1 Положення про Почесну грамоту КМУ, затвердженого постановою КМУ від 20 серпня 2008 р. № 728, зазначено, зокрема, що державні службовці нагороджуються Почесною грамотою КМУ за вагомий особистий внесок у забезпечення реалізації державної політики у професійній діяльності, високі досягнення, сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків.

5.4.1. Почесною грамотою нагороджуються особи, що раніше заохочувалися відомчими відзнаками.

Особи, відзначені державною нагородою або Почесною грамотою, можуть бути представлені до нагородження Почесною грамотою не раніше ніж через три роки (пункт 3 Положення про Почесну грамоту).

5.4.2. Подання про нагородження Почесною грамотою вносять до КМУ центральні органи виконавчої влади, інші державні і судові органи, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації (пункт 4 Положення про Почесну грамоту).

5.4.3. Подання центральних органів виконавчої влади, інших державних органів про нагородження Почесною грамотою працівників та колективів підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління, погоджується відповідно з Радою міністрів АР Крим, обласною, Київською чи Севастопольською міськими держадміністраціями, на території яких вони розташовані (абзац перший пункту 5 Положення про Почесну грамоту).

Подання Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій про нагородження Почесною грамотою працівників певних галузей економіки та колективів підприємств, установ, організацій погоджується з відповідним центральним органом виконавчої влади, іншим державним органом (абзац другий пункту 5 Положення про Почесну грамоту).

5.4.4. Подання про нагородження Почесною грамотою:

- працівників Апарату ВРУ – підписує керівник Апарату ВРУ;
- працівників Секретаріату КМУ – підписує Міністр КМУ (очевидно, з 1 січня 2017 року це має робити Державний секретар КМУ);
- працівників Адміністрації Президента України – підписує Глава Адміністрації Президента України (абзаци перший, третій – п'ятий пункту 6 Положення про Почесну грамоту).

5.4.5. Клопотання про нагородження Почесною грамотою готується за результатами обговорення у трудових колективах підприємств, установ, організацій, де такі особи працюють (абзац восьмий пункту 6 Положення про Почесну грамоту).

5.4.6. До подання додаються такі документи:

- інформація про виробничі, наукові та інші досягнення осіб, що представляються до нагородження;

- біографічна довідка встановленого зразка, засвідчена підписом керівника кадрової служби та скріплена відповідною печаткою, в якій зазначаються відомості про державні нагороди та відомчі відзнаки кандидата за останні три роки;

- витяг з рішення колегії центрального органу виконавчої влади, обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації (у разі її утворення), рішення Ради міністрів АР Крим, обласної ради або її виконавчого органу, колегіального органу іншого державного органу, установи, організації, що мають право вносити подання;

- довідка про стан справ на підприємстві (в установі, організації), погоджена з відповідним органом статистики, якщо до нагородження представляється його керівник або трудовий колектив;

- копія листа-погодження у випадках, передбачених пунктами 5 і 6 цього Положення.

5.4.7. Подання про нагородження Почесною грамотою та додані до нього документи надсилаються до Комісії з розгляду питань нагородження Почесною грамотою КМУ, а також до структурного підрозділу Секретаріату КМУ, який опрацьовує матеріали та інформує про свій висновок на засіданні Комісії (абзац перший пункту 9 Положення про Почесну грамоту).

5.4.8. Згідно з пунктом 1 Положення Комісія з розгляду питань нагородження Почесною грамотою КМУ є постійно діючим дорадчим органом, який утворюється на громадських засадах (пункт 1 Положення про Почесну грамоту).

Комісія з розгляду питань нагородження Почесною грамотою КМУ готує пропозиції щодо нагородження або відмови у нагородженні Почесною грамотою, про які голова Комісії інформує на засіданні КМУ для прийняття ним протокольного рішення (абзац перший пункту 10 Положення про Почесну грамоту).

Комісія діє відповідно до Положення про Комісію з розгляду питань нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМУ від 20 серпня 2008 р. № 728.

У разі коли клопотання про нагородження Почесною грамотою Комісією не підтримується, документи повертаються органу, який вносив подання, за підписом голови Комісії або його заступника (пункт 7 Положення про Комісію).

5.4.9. Почесну грамоту підписує Прем'єр-міністр України (абзац другий пункту 10 Положення про Почесну грамоту).

5.5. Представлення державних службовців за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до відзначення державними нагородами, зазначене у пункті 5 частини першої коментованої статті, врегульоване Законом України «Про державні нагороди».

5.5.1. Державні нагороди встановлюються виключно законами України (частина друга статті 1 Закону України «Про державні нагороди»).

5.5.2. Зазначений Закон встановлює такі види державних нагород:

- звання Герой України;
- орден;
- медаль;
- відзнака «Іменна вогнепальна зброя»;
- почесне звання України;
- Державна премія України;
- президентська відзнака (стаття 2 зазначеного Закону).

5.5.3. Відповідно до статті 4 зазначеного Закону Президент України затверджує:

- статут – для звання Герой України та кожного ордена;
- положення – для інших державних винагород.

Статути і положення про державні нагороди визначають підстави для нагородження, містять опис державної нагороди, а також установлюють порядок нагородження, вручення, носіння державних нагород та інші правила.

5.5.4. Стаття 5 Закону «Про державні нагороди» визначає порядок нагородження державними нагородами.

Державними нагородами можуть бути нагороджені громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Нагородження державними нагородами провадиться указом Президента України. Нагородженому вручається державна нагорода та документ, що посвідчує нагородження нею.

Нагородження може бути проведено посмертно.

5.5.5. Для попереднього розгляду питань, пов'язаних з нагородженням державними нагородами, при Президентові України утворюється Комісія державних нагород та геральдики, яка є дорадчим органом і працює на громадських засадах. Її персональний склад та порядок роботи визначаються Президентом (Положення про Комісію державних нагород та геральдики затвержене Указом Президента України від 31 грудня 2011 р. № 1211/2011).

5.6. Відповідно до частини другої коментованої статті, заохочення до державних службовців, які займають посади категорій «Б» і «В», застосовуються керівником державної служби, а щодо державних службовців, які займають посади категорій «А», – суб'єктом призначення.

5.7. Заохочення оголошуються наказом (розпорядженням) в урочистій обстановці і заносяться до трудових книжок працівників відповідно до правил їх ведення (частина друга статті 144 КЗпПУ).

Відповідно до пункту 2.24. Інструкції про порядок ведення трудових книжок на підприємствах, в установах і організаціях²⁵⁴, до трудових книжок працівників у розділ «Відомості про нагородження» вносяться відомості про нагородження державними нагородами України та відзнаками України; у розділ «Відомості про заохочення» вносяться відомості про заохочення за успіхи у праці.

5.8. Відповідно до частини третьої коментованої статті заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

²⁵⁴ Інструкція затверджена наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту України від 29.07.1993 р. № 58 на виконання пункту 5 постанови КМУ «Про трудові книжки» від 27.04.1993 р. № 301.

Стаття 54. Соціально-побутове забезпечення державних службовців

1. Державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло.

2. Державним службовцям може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Порядок надання та розмір такої допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є особливості соціально-побутового забезпечення державних службовців.

2. Цілі статті (мета норми)

Цілями статті є:

1) встановлення можливості надання державному службовцю службового житла (частина перша коментованої статті);

2) встановлення можливості надання державному службовцю матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань у порядку та розмірі, визначених КМУ (частина друга коментованої статті).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Правовою основою положень коментованої статті є:

- стаття 48 Конституції України, яка встановлює право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло;

- частина перша статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року і ратифікованого Україною, в якому визнається право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло;

- частина перша статті 31 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року, ратифікованої Україною, в якій держава зобов'язалася вживати заходів, спрямованих на сприяння доступові до житла належного рівня;

- статті 118-126¹ глави 3 «Користування службовими жилими приміщеннями» ЖК Української РСР, які регулюють питання користування службовим житлом.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Термін «службове житло», застосований у частині першій коментованої статті, за змістом статті 118 ЖК Української РСР означає службові жилі приміщення, що призначаються для заселення громадянами, які у зв'язку з характером їх трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Відповідно до частини першої коментованої статті державному службовцю у випадках і порядку, визначених КМУ, може надаватися службове житло.

5.1.1. Категорії осіб, яким може бути надано службові жилі приміщення, визначаються законодавством (частина першої статті 119 ЖК Української РСР).

На даний момент чинним є Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення, затверджений відповідно до статті 119 ЖК Української РСР постановою Ради Міністрів Української РСР від 4 лютого 1988 р. № 37 (із змінами).

Серед посад державної служби до категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення, такі:

- персонал Державної кримінально-виконавчої служби за переліком, визначеним Міністерством юстиції;
- посадові особи митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій;
- голови, перші заступники, заступники, заступники голів – керівники апарату місцевих держадміністрацій, які переїхали в інший населений пункт у зв'язку з призначенням на посаду і потребують забезпечення житлом у такому населеному пункті;
- службові особи органів державної податкової служби;
- керівники та спеціалісти Держаудитслужби та її міжрегіональних територіальних органів;
- працівники органів та установ Міністерства юстиції до одержання ними постійного жилого приміщення;
- працівники Мінфіну, а також підпорядкованих йому органів та установ, до одержання ними постійного жилого приміщення;
- посадові особи Держфінмоніторингу: Голова Держфінмоніторингу, заступники, у тому числі перший, директори департаментів та їх заступники, начальники управлінь, відділів, регіональних відділів та їх заступники, завідувачі секторами, головні спеціалісти;
- службовці деяких інших державних органів.

5.1.2. Положення про порядок надання службових приміщень і

користування ними затверджено постановою Ради Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 р. № 37.

Жилі приміщення включаються до числа службових за рішенням виконавчого органу місцевого самоврядування за місцезнаходженням приміщення на підставі:

а) подання суб'єкта призначення – щодо жилих приміщень державної форми власності;

б) договору між суб'єктом призначення та виконавчим органом місцевого самоврядування – щодо жилих приміщень комунальної форми власності.

Приміщення закріплюється за суб'єктом призначення, на підставі подання якого або договору з яким жила приміщення було включене до числа службових.

Забезпечення державного службовця жилим приміщенням здійснюється суб'єктом призначення.

Організаційні питання щодо надання жилого приміщення вирішуються житлово-побутовою комісією, утвореною суб'єктом призначення.

Приміщення надається державному службовцю, місце проживання якого зареєстроване в іншому населеному пункті, ніж той, в якому розташоване його місце роботи. За загальним правилом, приміщення надається в межах населеного пункту, в якому працює службовець. Однак допускається надання жилого приміщення в іншому населеному пункті, що межує або розташоване поблизу населеного пункту, де працює державний службовець, за умови наявності постійного транспортного сполучення між такими населеними пунктами.

Жиле приміщення не надається у разі, коли службовець або члени його сім'ї мають у власності житло в населеному пункті, де розташоване місце роботи. Приміщення надається державному службовцю незалежно від того, чи перебуває він на обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, без додержання черговості та врахування пільг, установлених для забезпечення громадян житлом.

Службові жилі приміщення надаються у межах 13,65 кв. метра жилої площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею у відповідному населеному пункті, встановленого рішенням виконавчого органу місцевого самоврядування за місцезнаходженням приміщення. Службове приміщення може бути надане з перевищенням зазначеного максимального розміру, якщо таке приміщення становить одну кімнату (однокімнатну квартиру), або у передбачених законодавством випадках.

Для одержання службового жилого приміщення службовець подає комісії заяву на ім'я керівника суб'єкта призначення разом із довідкою про склад сім'ї та реєстрацію. Якщо службовець бажає оселитися в службовому жилому приміщенні разом із членами своєї сім'ї, він зазначає про це в заяві та додатково подає відповідні заяви повнолітніх членів сім'ї.

Заява про надання приміщення розглядається у місячний строк. За результатами її розгляду керівник суб'єкта призначення приймає рішення

про надання жилого приміщення або про відмову в його наданні з обґрунтуванням такої відмови.

Підставою для вселення до приміщення є ордер. Під час вселення державний службовець здає ордер житлово-експлуатаційній організації, а в разі її відсутності – відповідному підприємству, установі або організації. На підставі ордера згідно із законодавством укладається договір найму службового жилого приміщення між державним службовцем, на ім'я якого він виданий, і житлово-експлуатаційною організацією, а в разі її відсутності – відповідним підприємством, установою або організацією.

Державний службовець та члени його сім'ї зобов'язані звільнити займане ними жиле приміщення без надання їм іншого жилого приміщення у разі:

а) одержання або придбання житла для постійного проживання у населеному пункті, в якому працює державний службовець;

б) припинення трудових відносин із суб'єктом призначення. У разі відмови звільнити жиле приміщення виселення здійснюється в судовому порядку.

5.2. Відповідно до частини другої коментованої статті державним службовцям може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань затверджено постановою КМУ від 8 серпня 2016 р. № 500.

Зазначеним Порядком передбачена можливість надання відповідної матеріальної допомоги один раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі особистої заяви.

Рішення про надання матеріальної допомоги державним службовцям приймається керівником державної служби у державному органі в межах затвердженого фонду оплати праці.

Щодо надання матеріальної допомоги керівнику державної служби у державному органі та його заступникам рішення приймається керівником відповідного державного органу за погодженням із відповідним органом вищого рівня (у разі наявності такого органу).

Державним службовцям, переведеним з одного державного органу в інший, матеріальна допомога надається за умови, що вони не отримували її за попереднім місцем роботи у році, в якому були переведені.

Стаття 55. Створення належних умов для виконання посадових обов'язків

1. Керівник державної служби повинен створювати здорові та безпечні умови, необхідні для належного виконання державними службовцями своїх обов'язків.

2. Керівник державної служби вживає заходів для:

- 1) надання державним службовцям необхідної для виконання посадових обов'язків інформації;
- 2) облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов'язків;
- 3) належного облаштування робочих місць;
- 4) забезпечення державних службовців необхідним обладнанням.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є особливості створення належних умов для виконання посадових обов'язків.

2. Цілі статті (мета норми)

Цілями статті є:

1) встановлення обов'язку керівника державної служби створювати здорові та безпечні умови, необхідні для належного виконання державними службовцями своїх обов'язків;

2) визначення основних заходів, яких вживає керівник державної служби для створення належних умов для виконання державними службовцями їх посадових обов'язків.

3. Визначення термінів, які потребують тлумачення

3.1. Термін «належні умови», застосований у коментованій статті, означає сукупність факторів робочого середовища, що впливають на здоров'я і працездатність людини в процесі праці.

Умови праці можуть бути:

- 1) оптимальними, за яких зберігається високий рівень працездатності;
- 2) допустимими, коли негативний вплив на організм нівелюється хорошим відпочинком;
- 3) шкідливими і небезпечними, коли зміни в організмі можуть призвести до зниження працездатності або порушення здоров'я працівників.

3.2. Термін «охорона праці» означає систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності (частина перша статті 1 Закону «Про охорону праці»).

4. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

4.1. Конституційною основою положень коментованої статті є:

- частина четверта статті 43 Конституції, в якій, зокрема, визначено право кожного на належні, безпечні і здорові умови праці;
- частина четверта статті 49 Конституції, в якій, зокрема, визначено обов'язок держави дбати про забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя;
- частина перша статті 50 Конституції, в якій, зокрема, визначено право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

4.2. Положення коментованої статті базуються на нормах міжнародних договорів, ратифікованих Україною, які є частиною її національного законодавства і обов'язкові для виконання на території України, в тому числі на:

- статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, в якій, зокрема, визнається право кожного на умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни²⁵⁵;
- пункті 3 статті 1 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року, в якій, зокрема, визнано, що держава зобов'язана запроваджувати політику, метою якої є досягнення таких умов, за якими всі працівники мають право на безпечні і здорові умови праці;
- статті 3 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року, в якій для забезпечення безпечних і здорових умов праці передбачено відповідні обов'язкові заходи (консультації держави з організаціями роботодавців і працівників; розроблення, здійснення і періодичний перегляд послідовної соціальної політики в галузі охорони праці, виробничої гігієни і виробничого середовища; прийняття правил з техніки безпеки та гігієни праці; забезпечення їх виконання шляхом нагляду за дотриманням їх вимог тощо).

4.3. Правовою основою коментованої статті також є такі норми законодавства про працю:

- розділ XI «Охорона праці» КЗпПУ, в якому визначено, що в установах створюються безпечні і нешкідливі умови праці (стаття 153); міститься припис про державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці (стаття 157); визначено обов'язок власника або уповноваженого ним органу щодо полегшення і оздоровлення умов праці (стаття 158) і обов'язок працівника виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці (стаття 159); передбачено контроль за додержанням вимог нормативних актів про охорону праці (стаття 160) і розроблення заходів щодо охорони праці з включенням

²⁵⁵ Пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. Пакт в Україні набрав чинності відповідно до статті 3 Закону України «Про правонаступництво України» від 19.09.1991 р. № 1543-XII і є частиною національного законодавства України.

їх в колективний договір (стаття 161); виділення коштів на заходи з охорони праці (стаття 162) тощо;

- Закон України «Про охорону праці», в якому, зокрема, встановлено, що державна політика в галузі охорони праці визначається відповідно до Конституції ВРУ і спрямована на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням (стаття 153); визначені гарантії прав на охорону праці (розділ II), організація охорони праці (розділ III), стимулювання охорони праці (розділ IV), нормативно-правові акти з охорони праці (розділ V), державне управління охороною праці (розділ VI) та державний нагляд і громадський контроль за охороною праці (розділ VII).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Право на належні, безпечні і здорові умови праці реалізується через охорону праці як систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності (стаття 1 Закону «Про охорону праці»).

5.2. Законодавство про працю (стаття 29 КЗпПУ) виходить із того, що до початку роботи роботодавець зобов'язаний:

1) роз'яснити працівникові його права і обов'язки та поінформувати підпис про умови праці, наявність на робочому місці, де він буде працювати, небезпечних і шкідливих виробничих факторів, які ще не усунуто, та можливі наслідки їх впливу на здоров'я, його права на пільги і компенсації за роботу в таких умовах відповідно до чинного законодавства і колективного договору;

2) ознайомити працівника з правилами внутрішнього трудового розпорядку (у даному випадку – з правилами внутрішнього службового розпорядку) та колективним договором;

3) визначити працівникові робоче місце, забезпечити його необхідними для роботи засобами;

4) проінструктувати працівника з техніки безпеки, виробничої санітарії, гігієни праці і протипожежної охорони.

Власне із цього ж виходить законодавець у частині другій коментованої статті, за якою керівник державної служби вживає заходів для:

1) надання державним службовцям необхідної для виконання посадових обов'язків інформації;

2) облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов'язків;

3) належного облаштування робочих місць;

4) забезпечення державних службовців необхідним обладнанням.

5.3. Згідно із статтею 13 Закону «Про охорону праці», роботодавець зобов'язаний створити на робочому місці в кожному структурному підрозділі умови праці відповідно до нормативно-правових актів, а також забезпечити додержання вимог законодавства щодо прав працівників у галузі охорони праці.

З цією метою він забезпечує функціонування системи управління охороною праці, а саме:

- створює відповідні служби і призначає посадових осіб, які забезпечують вирішення конкретних питань охорони праці, затверджує інструкції про їх обов'язки, права та відповідальність за виконання покладених на них функцій, а також контролює їх додержання;

- розробляє за участю сторін колективного договору і реалізує комплексні заходи для досягнення встановлених нормативів та підвищення існуючого рівня охорони праці;

- забезпечує виконання необхідних профілактичних заходів відповідно до обставин, що змінюються;

- впроваджує прогресивні технології, досягнення науки і техніки, засоби механізації та автоматизації виробництва, вимоги ергономіки, позитивний досвід з охорони праці тощо;

- забезпечує належне утримання будівель і споруд, виробничого обладнання та устаткування, моніторинг за їх технічним станом;

- забезпечує усунення причин, що призводять до нещасних випадків, професійних захворювань, та здійснення профілактичних заходів, визначених комісіями за підсумками розслідування цих причин;

- організовує проведення аудиту охорони праці, лабораторних досліджень умов праці, оцінку технічного стану виробничого обладнання та устаткування, атестацій робочих місць на відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці в порядку і строки, що визначаються законодавством, та за їх підсумками вживає заходів до усунення небезпечних і шкідливих для здоров'я виробничих факторів;

- розробляє і затверджує положення, інструкції, інші акти з охорони праці, що діють у межах підприємства, та встановлюють правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до нормативно-правових актів з охорони праці, забезпечує безоплатно працівників нормативно-правовими актами та актами підприємства з охорони праці;

- здійснює контроль за додержанням працівником технологічних процесів, правил поведінки з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, використанням засобів колективного та індивідуального захисту, виконанням робіт відповідно до вимог з охорони праці;

- організовує пропаганду безпечних методів праці та співробітництво з працівниками у галузі охорони праці;

- вживає термінових заходів для допомоги потерпілим, залучає за необхідності професійні аварійно-рятувальні формування у разі виникнення на підприємстві аварій та нещасних випадків.

Роботодавець несе безпосередню відповідальність за порушення зазначених вимог.

5.4. У свою чергу, працівник, згідно із статтею 159 КЗпПУ, зобов'язаний:

- знати і виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці, правила поведіння з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, користуватися засобами колективного та індивідуального захисту;

- додержуватися зобов'язань щодо охорони праці, передбачених колективним договором (угодою, трудовим договором) та правилами внутрішнього трудового розпорядку підприємства, установи, організації;

- проходити у встановленому порядку попередні та періодичні медичні огляди;

- співробітничати з власником або уповноваженим ним органом у справі організації безпечних та нешкідливих умов праці, особисто вживати посильних заходів щодо усунення будь-якої виробничої ситуації, яка створює загрозу його життю чи здоров'ю або людей, які його оточують, і навколишньому природному середовищу, повідомляти про небезпеку свого безпосереднього керівника або іншу посадову особу.

Частина перша статті 47 Закону визначає загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки складовою правил внутрішнього службового розпорядку державного органу.

5.5. Згідно з розділом VII Типових правил внутрішнього службового розпорядку, затверджених наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 50:

1. Керівник органу державної влади зобов'язаний забезпечити безпечні умови праці, належний стан засобів протипожежної безпеки, санітарії і гігієни праці. Інструктування з охорони праці та протипожежної безпеки має здійснювати особа, на яку керівником органу державної влади покладені відповідні функції в такому органі.

2. Державний службовець повинен дотримуватися правил техніки безпеки, виробничої санітарії і гігієни праці, протипожежної безпеки.

3. Умови праці на робочому місці, стан засобів колективного та індивідуального захисту, що використовуються державним службовцем, а також санітарно-побутові умови повинні відповідати вимогам нормативно-правових актів з охорони праці.

4. За стан пожежної безпеки та дотримання інструкцій з охорони праці в органі державної влади відповідає керівник державного органу та визначена ним відповідальна особа, на яку покладено такий обов'язок.

Розділ VII

РОБОЧИЙ ЧАС І ЧАС ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ. ВІДПУСТКИ

Стаття 56. Робочий час і час відпочинку державного службовця

1. Тривалість робочого часу державного службовця становить 40 годин на тиждень.

2. Для державних службовців установлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями.

3. За згодою керівника державної служби для державного службовця може встановлюватися неповний робочий день або неповний робочий тиждень. На прохання вагітної жінки, одинокого державного службовця, який має дитину віком до 14 років або дитину-інваліда, у тому числі яка перебуває під його опікою, або який доглядає за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку, керівник державної служби зобов'язаний установити для них неповний робочий день або неповний робочий тиждень. Оплата праці в такому разі здійснюється пропорційно відпрацьованому часу.

4. Для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. За роботу в зазначені дні (час) державним службовцям надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців.

Забороняється залучати до роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років. Жінки, які мають дітей віком від 3 до 14 років або дитину-інваліда, можуть залучатися до надурочних робіт лише за їхньою згодою. Залучення інвалідів до надурочних робіт можливе лише за їхньою згодою і за умови, що це не суперечить медичним рекомендаціям.

5. Тривалість роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у ви-

хідні, святкові та неробочі дні, у нічний час не повинна перевищувати для кожного державного службовця чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік.

6. Якщо святковий або неробочий день збігається з вихідним днем, вихідний день переноситься на наступний після святкового або неробочого дня.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є відносини щодо робочого часу і часу відпочинку державного службовця.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення особливостей публічно-правового характеру у питаннях робочого часу державних службовців, зокрема:

1) визначення тривалості робочого часу державного службовця (частина перша коментованої статті);

2) визначення особливостей встановлення для державного службовця неповного робочого дня або неповного робочого тижня (частина третя коментованої статті);

3) встановлення умов та порядку залучення державних службовців до виконання невідкладних або непередбачуваних завдань і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час (абзац перший частини четвертої коментованої статті).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Конституційною основою положень коментованої статті є:

- частина перша статті 45 Конституції, яка встановлює право кожного на відпочинок;

- частина друга статті 45 Конституції, яка встановлює, що право кожного на відпочинок забезпечується, зокрема, наданням днів щотижневого відпочинку;

- частина третя статті 45 Конституції, яка встановлює, зокрема, що максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення права кожного на відпочинок визначаються законом.

3.2. Положення коментованої статті базуються на нормах міжнародних договорів, ратифікованих Україною, які є частиною її національного законодавства і обов'язкові для виконання на території України, в тому числі на:

- статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, в якій держава, зокрема, визнає право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу, винагороду за роботу у святкові дні (пункт «d»);

- статті 2 Європейської соціальної хартії (переглянутої), в якій уряд країни зобов'язується встановити розумну тривалість щоденної та щотижневої

роботи і поступово скорочувати робочий тиждень з урахуванням підвищення продуктивності праці та інших відповідних факторів (пункт 1); встановити оплачувані святкові дні (пункт 2); встановити щорічну оплачувану відпустку тривалістю не менше чотирьох тижнів (пункт 3); забезпечити щотижневий відпочинок, який за можливості збігається із днем, що за традиціями або звичаями відповідної країни чи регіону визнається днем відпочинку (пункт 5); забезпечити, щоб працівники, зайняті на роботах у нічний час, користувалися заходами, які враховують особливий характер такої роботи (пункт 7);

- статті 1 Конвенції МОП 1935 року № 47 про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень, ратифікованої Україною 10 серпня 1956 року.

3.3. Окремі норми законодавства про працю з приводу робочого часу і часу відпочинку пов'язані із спеціальними нормами коментованої статті, зокрема:

- стаття 52 КЗпПУ, в якій встановлено що за умови п'ятиденного робочого тижня тривалість щоденної роботи (зміни) визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку або графіками змінності, які затверджує власник або уповноважений ним орган за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації з додержанням установленої тривалості робочого тижня (частина перша);

- стаття 53 КЗпПУ, в якій встановлено, що напередодні святкових і неробочих днів тривалість роботи працівників (крім працівників, зазначених у статті 51 Кодексу), скорочується на одну годину (частина перша);

- стаття 54 КЗпПУ, в якій, зокрема, визначено, що у разі роботи в нічний час встановлена тривалість роботи (зміни) скорочується на одну годину (частина перша); тривалість нічної роботи зрівнюється з денною в тих випадках, коли це необхідно за умовами виробництва (частина друга);

- стаття 62 КЗпПУ, яка визначає, що надурочні роботи, як правило, не допускаються (частина перша); власник або уповноважений ним орган може застосовувати надурочні роботи лише у виняткових випадках, що визначаються законодавством і в частині третій зазначеної статті (частина друга); власник або уповноважений ним орган може застосовувати надурочні роботи тільки у таких виняткових випадках²⁵⁶, зокрема:

1) у разі проведення робіт, необхідних для оборони країни, а також відвернення громадського або стихійного лиха, виробничої аварії і негайного усунення їх наслідків;

2) у разі проведення громадсько необхідних робіт з водопостачання, газопостачання, опалення, освітлення, каналізації, транспорту, зв'язку – для усунення випадкових або несподіваних обставин, які порушують правильне їх функціонування;

3) у разі необхідності закінчити почату роботу, яка внаслідок непередбачених обставин чи випадкової затримки з технічних умов виробництва не

²⁵⁶ За винятком випадків, які за змістом роботи не можуть бути пов'язані з професійною діяльністю державних службовців.

могла бути закінчена в нормальний робочий час, коли припинення її може призвести до псування або загибелі державного чи громадського майна;

4) для продовження роботи у разі нез'явлення працівника, який заступає, коли робота не допускає перерви (частина третя);

- стаття 66 КЗпПУ, яка встановлює, що працівникам надається перерва для відпочинку і харчування тривалістю не більше двох годин. Перерва не включається в робочий час. Перерва для відпочинку і харчування повинна надаватися, як правило, через чотири години після початку роботи (частина перша); час початку і закінчення перерви встановлюється правилами внутрішнього трудового розпорядку (частина друга). Працівники використовують час перерви на свій розсуд. На цей час вони можуть відлучатися з місця роботи (частина третя);

- стаття 67 КЗпПУ, яка передбачає за умови п'ятиденного робочого тижня надання працівникам двох вихідних днів на тиждень (частина перша); встановлює загальним вихідним днем неділю; другий вихідний день за умови п'ятиденного робочого тижня, якщо він не визначений законодавством, визначається графіком роботи установи, погодженим з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) установи, і, як правило, має надаватися підряд із загальним вихідним днем (частина друга); у випадку, коли святковий або неробочий день збігається з вихідним днем, вихідний день переноситься на наступний після святкового або неробочого (частина третя);

- стаття 70 КЗпПУ, в якій встановлено, що тривалість щотижневого безперервного відпочинку повинна бути не менш як сорок дві години;

- стаття 71 КЗпПУ, в якій робота у вихідні дні забороняється (частина перша); залучення окремих працівників до роботи у вихідні дні допускається в таких виняткових випадках²⁵⁷, зокрема:

1) для відвернення або ліквідації наслідків стихійного лиха, епідемій, епізоотій, виробничих аварій і негайного усунення їх наслідків;

2) для відвернення нещасних випадків, які ставлять або можуть поставити під загрозу життя чи нормальні життєві умови людей, загибелі або псування майна;

3) для виконання невідкладних, наперед не передбачених робіт, від негайного виконання яких залежить у подальшому нормальна робота підприємства, установи, організації в цілому або їх окремих підрозділів.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

4.1. Термін «робочий час», застосований у частині першій коментованої статті, означає час, протягом якого державний службовець зобов'язаний виконувати роботу за посадою державної служби, здійснюючи встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій відповідного державного органу.

²⁵⁷ За виключенням випадків, які за змістом роботи не можуть бути пов'язані з професійною діяльністю державних службовців.

Початок та кінець робочого часу державного службовця визначається правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу (пункт 1 частини перша статті 47 Закону). До складу робочого часу не включається обідня перерва.

4.1.1. Робочий час, враховуючи правовий статус державного службовця, є публічно-приватною категорією, яка поєднує в собі ознаки адміністративного і трудового права і може розглядатися у соціальному та правовому аспектах.

Як соціальна категорія робочий час державного службовця – це встановлена нормальна тривалість робочого часу²⁵⁸, протягом якого державний службовець в межах визначених за посадою державної служби повноважень застосовує спеціальні знання, умінні та навички, виявляє відповідні моральні та ділові якості і належно виконує встановлені посадові завдання і обов'язки, здійснює встановлені для займаної посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу, і одержує за це заробітну плату за рахунок державного бюджету.

Як правова категорія робочий час державного службовця – це час, визначений нормами законодавства і затвердженими в установленому порядку правилами внутрішнього службового розпорядку (стаття 47 Закону), протягом якого державний службовець повинен здійснювати повноваження, встановлені для займаної ним посади державної служби в державному органі, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого органу (частина друга статті 1 Закону).

Обов'язок службовця трудитися протягом встановленого робочого часу містить у собі обов'язок дотримання передбаченого законодавством і Правилами внутрішнього службового розпорядку режиму робочого часу. Порушення режиму робочого часу може тягти застосування заходів дисциплінарної відповідальності.

4.1.2. Дія частини другої статті 50 КЗпПУ щодо можливості встановлювати під час укладення колективного договору меншу тривалість робочого часу, ніж передбачено в частині першій зазначеної статті (тобто менше 40 годин), на державні органи не розповсюджується у зв'язку з тим, що відповідно до частини першої коментованої статті тривалість робочого часу державного службовця становить 40 годин на тиждень (крім випадку, передбаченого частиною четвертою статті 51 КЗпПУ щодо встановлення скороченої тривалості робочого часу для жінок, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда).

4.1.3. Ефективне виконання завдань і функцій державних органів потре-

²⁵⁸ У трудовому законодавстві нормальна тривалість робочого часу працівників не може перевищувати 40 годин на тиждень (частина перша статті 50 КЗпПУ). Законодавець, керуючись частиною першою статті 50 КЗпПУ, встановив тривалість робочого часу державного службовця 40 годин на тиждень (частина перша коментованої статті), тобто відповідно до верхньої межі нормальної тривалості робочого часу працівників. Незважаючи на те, що в частині першій коментованої статті слово «нормальна» не застосовується, це не змінює суті її положень: 40-годинний тиждень відповідно до частини першої статті 50 КЗпПУ є нормальною тривалістю робочого часу.

бує належної організації праці державних службовців і раціонального використання ними робочого часу.

Вивчення і аналіз змісту праці та використання робочого часу з подальшим розробленням заходів щодо його ущільнення потребує класифікації витрат робочого часу. Питання класифікації витрат робочого часу розглядаються в курсах з нормування праці²⁵⁹. Робочий час звичайно класифікують як:

- 1) час продуктивної роботи (підготовчо-заклучна робота, основна і допоміжна робота);
- 2) регламентовані перерви (час для особистих потреб, внутрішньозмінного відпочинку, робочої гімнастики);
- 3) непродуктивні витрати робочого часу (перерви в роботі з організаційно-технічних причин; виконання роботи, не пов'язаної із завданнями і функціями державного органу);
- 4) перерви в роботі, пов'язані з порушенням службової дисципліни тощо.

Регламентовані перерви мають бути достатніми для підтримання нормальної працездатності і особистих потреб протягом зміни.

Питання раціональної самоорганізації та ефективного використання робочого часу розглядаються в рамках курсів тайм-менеджменту (управління часом)²⁶⁰.

4.2. Термін «скорочена тривалість робочого часу», який застосовується у статті 51 КЗпПУ, означає скорочену тривалість робочого часу, яка за законом у відповідних випадках встановлюється або може встановлюватися лише для певних категорій працівників, передбачених зазначеною статтею.

На сьогодні єдина категорія осіб, які перебувають на державній службі, на яку розповсюджується дія статті 51 КЗпПУ щодо скороченої тривалості робочого часу, – це жінки, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда.

4.3. Термін «п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними», застосований у частині другій коментованої статті, означає 40-годинну тривалість п'ятиденного робочого тижня.

4.4. Термін «неповний робочий день», застосований у частині четвертій коментованої статті, означає час щоденної (щозмінної) роботи, меншої тривалості, ніж встановлена правилами внутрішнього службового розпорядку або графіком змінності, який:

- 1) може встановлюватися для державного службовця за згодою керівника державної служби;
- 2) керівник державної служби зобов'язаний встановлювати на прохання вагітної жінки, одинокого державного службовця, який має дитину віком до

²⁵⁹ Багрова І.В. Нормування праці: навчальний посібник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 212 с.; Нормування праці: підручник / Мін-во освіти України, І-т систем. дослідж. освіти; за ред. В.М. Данюка, В.М. Абрамова. – Київ, 1995. – 208 с.

²⁶⁰ О'Коннелл Ф. Успевай всё во время. Самоучитель по тайм-менеджменту. – М.: Дело, 2007. – 89 с.; Халан І.С. Управление временем. – М.: Дила, 2006. – 98 с.; Будзан Б. Самоменеджмент: управление своим временем: курс для менеджеров / Б. Будзан. – М.: Офис, 1998. – 325 с.

14 років або дитину-інваліда, у тому числі яка перебуває під його опікою, або який доглядає за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку (частина третя коментованої статті).

4.5. Термін «неповний робочий тиждень» означає час роботи за тиждень, менший, ніж 40 годин (шляхом встановлення неробочих днів або скорочення тривалості робочого часу в окремі дні), який:

1) може встановлюватися для державного службовця за згодою керівника державної служби;

2) керівник державної служби зобов'язаний встановлювати на прохання вагітної жінки, одинокого державного службовця, який має дитину віком до 14 років або дитину-інваліда, у тому числі яка перебуває під його опікою, або який доглядає за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку (частина третя коментованої статті).

4.6. Термін «режим робочого часу» означає порядок поділу і використання робочого часу протягом чітко визначеного періоду²⁶¹.

Режими робочого часу на державній службі визначаються правилами внутрішнього службового розпорядку, що відповідно до частини другої статті 47 Закону затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу за поданням керівника державної служби і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі типових правил.

4.7. Термін «надурочні роботи» означає роботи понад встановлену тривалість робочого дня (частина перша статті 62 КЗпПУ).

У разі щоденного обліку робочого часу надурочні роботи – це перевищення установленої тривалості робочого часу за день, у разі щотижневого обліку робочого часу – за тиждень, у разі підсумкового обліку робочого часу – за обліковий період (місяць, квартал).

4.8. Термін «вихідні дні» («вихідний день»), застосований у частинах другій, четвертій–шостій коментованої статті, означає у разі п'ятиденного робочого тижня загальний вихідний день – неділю, і другий вихідний день, якщо не визначений законодавством, визначається графіком роботи підприємства, установи, організації, погодженим з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації, і, як правило, має надаватися підряд з загальним вихідним днем (частина друга статті 67 КЗпПУ).

4.9. Термін «святкові та неробочі дні», застосований у частинах четвертій–шостій коментованої статті, означає встановлені частиною першою статті 73 КЗпПУ такі святкові дні: 1 січня – Новий рік; 7 січня – Різдво Христове; 8 березня – Міжнародний жіночий день; 1 і 2 травня – День міжнародної солідарності трудящих; 9 травня – День перемоги над нацизмом у Другій світовій війні (День перемоги); 28 червня – День Конституції України; 24 серпня – День незалежності України; 14 жовтня – День захисника

²⁶¹ Трудове право України: підручник / За загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К.: «МП «Леся», 2016. – С. 252.

України, а також встановлені релігійні свята, в які також не проводиться робота: 7 січня – Різдво Христове; один день (неділя) – Пасха (Великдень); один день (неділя) – Трійця (частина друга статті 73 КЗпПУ).

За поданням релігійних громад інших (неправославних) конфесій, зареєстрованих в Україні, керівництво підприємств, установ, організацій надає особам, які сповідують відповідні релігії, до трьох днів відпочинку протягом року для святкування їх великих свят з відпрацюванням за ці дні (частина третя статті 73 КЗпПУ).

4.10. Термін «нічний час», застосований у частинах четвертій–п'ятій коментованої статті, означає час з 10 години вечора до 6 години ранку (частина третя статті 54 КЗпПУ).

4.11. Термін «невідкладні або непередбачувані завдання», застосований у частині четвертій коментованої статті, не має визначення ні в коментованому Законі, ні у КЗпП України.

За змістом частини четвертої коментованої статті і з урахуванням вимог трудового законодавства у частині відносин, не врегульованих Законом, термін «невідкладні або непередбачувані завдання» можна визначити як завдання щодо здійснення державними службовцями встановлених за їх посадами повноважень, пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави, у надурочний час, у вихідні, святкові та неробочі дні, а також нічний час лише у виняткових випадках, передбачених законом.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Тривалість робочого часу державного службовця становить 40 годин на тиждень (частина перша коментованої статті).

В окремих випадках відповідно до вимог законодавства встановлена тривалість робочого часу державного службовця, що становить 40 годин на тиждень, може скорочуватися.

Зокрема, відповідно до частини четвертої статті 51 КЗпПУ скорочення тривалості робочого часу за рахунок власних коштів може встановлюватися на підприємствах і в організаціях для жінок, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда. Якщо розглядати державний орган як організацію, то на нього розповсюджується дія частини четвертої статті 51 КЗпПУ.

Законодавство не встановлює мінімальну тривалість скороченого робочого часу. Тому рекомендується мінімальну тривалість скороченого робочого часу для жінок, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, визначати в Правилах внутрішнього службового розпорядку, які відповідно до частини другої статті 47 Закону мають затверджуватися загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу за поданням керівника державної служби і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі типових правил.

У разі скорочення тривалості робочого часу працівник (у даному випадку

державний службовець – жінка, яка має дітей віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда) має право на оплату праці в розмірі повного окладу²⁶².

У документі обліку її робочого часу проставляється дві цифри, які відповідають:

- 1) фактично відпрацьованим годинам за скороченою тривалістю робочого дня;
- 2) годинам, за які здійснюється оплата до повного окладу за цей день.

5.2. Відповідно до частини другої коментованої статті, для державних службовців установлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями.

5.2.1. За загальним правилом при п'ятиденному робочому тижні тривалість щоденної роботи (зміни) визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку або графіками змінності, які затверджує власник або уповноважений ним орган за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації з додержанням установленної тривалості робочого тижня (частина перша статті 52 КЗпПУ).

У Законі це загальне положення конкретизоване у статті 47, згідно з якою правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу, які затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу, зокрема визначаються:

- 1) початок і кінець робочого часу державного службовця;
- 2) перерви, що надаються для відпочинку та прийняття їжі.

5.2.2. За практикою, що склалася, для більшості державних службовців застосовується графік роботи в день з тривалістю робочої зміни вісім годин і з двома вихідними (у суботу і неділю).

У такому випадку запроваджується щоденний облік тривалості робочого часу, за якого годинами надурочної роботи вважаються години понад встановлену тривалість робочого дня.

Робота, яка виконується працівником за власною ініціативою після закінчення робочого часу, навіть з відома керівника, але без його вказівки, не може бути кваліфікована як надурочна²⁶³.

5.2.3. З точки зору створення умов для продуктивності роботи восьмигодинна денна зміна є найбільш прийнятною.

На користь восьмигодинної зміни свідчать дослідження в області фізіології та гігієни праці. На середньостатистичному рівні доведено, що на початку зміни звичайно відбувається певний період «втягування» в роботу, продуктивність протягом перших чотирьох годин роботи поступово зростає до максимуму і тримається на такому рівні, потім наприкінці четвертого часу роботи (перед обідом) починає падати. Після обіду відбувається відносно швидке «втягування» в роботу, продуктивність знов зростає, тримається певний час і потім з наближенням до кінця зміни починає поступово падати. Відбувається втомлюваність організму людини.

²⁶² Ротань В. Г., Зуб І. В., Сонін О. Є. Вказ. праця. – С. 227

²⁶³ Там само. – С. 249.

Причому чим більше праця державного службовця за її змістом насичена творчими елементами (аналіз політики, експертиза, пошук та обґрунтування професійних і адміністративних рішень тощо), тим більшим може бути період «втягування» в роботу, а сам процес розумової діяльності може часто продовжуватися за межами робочого дня та робочого місця. У таких випадках межі робочого дня виглядають начебто розмитими, а кращі ідеї та рішення можуть приходити у неробочій обстановці. Але і за насиченості професійної діяльності творчими елементами та відповідної розмитості меж робочого дня спокійна цілеспрямована денна робота і нормальний відпочинок є запорукою продуктивності діяльності державного службовця.

5.2.4. Частина перша коментованої статті вимагає дотримання лише тижневої тривалості робочого часу і не встановлює тривалість робочого дня.

При цьому законодавство не виключає, що за необхідності відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку в окремі дні тривалість роботи за графіком може бути продовжена, а в деякі скорочена таким чином, щоб загальна тривалість робочого тижня не перевищувала 40 годин.

У випадках, коли це диктується публічним інтересом (наприклад, у разі тимчасового збільшення обсягу роботи, пов'язаної з наданням послуг окремим категоріям громадян), застосування однозмінних графіків роботи з різною тривалістю зміни (продовженої в періоди тимчасового збільшення обсягу роботи і скороченої в періоди її зменшення) за умови, що середня тривалість робочого тижня за обліковий період (місяць, квартал або більше) не буде перевищувати 40 годин на тиждень, може бути не тільки виправданим, але і необхідним.

У таких випадках може виникати потреба у запровадженні щотижневого або підсумкового обліку робочого часу з дотриманням вимог статті 61 КЗпПУ і частини другої статті 47 Закону. Відповідний режим робочого часу або можливість його запровадження мають бути визначені Правилами внутрішнього службового розпорядку.

Однак за практикою, що склалася, звичайно дотримуються восьмигодинної тривалості робочої зміни.

5.2.5. В окремих випадках на державній службі може виникати потреба у цілодобовій роботі в силу особливостей державної служби.

Так, відповідно до частини другої статті 247 МКУ митне оформлення у пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється цілодобово.

Тривалість та режим роботи, час відпочинку посадових осіб органів доходів і зборів устанавлюються відповідно до законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених МКУ (частина перша статті 574 МКУ).

Митні пости, через які здійснюється митне оформлення і пропуск вантажів через державний кордон України, працюють безперервно за змінними графіками.

Керівники митних постів з урахуванням оперативної обстановки можуть у межах наданих повноважень встановлювати для посадових осіб, які працюють на митних постах за змінними графіками, почергову перерву для від-

починку і прийняття їжі без зупинки процесу митного контролю і митного оформлення²⁶⁴.

5.3. У частині третій коментованої статті визначені особливості встановлення для державного службовця неповного робочого дня або неповного робочого тижня.

5.3.1. Неповний робочий день або неповний робочий тиждень можна кваліфікувати як прояв розумного обмеження робочого часу, на яке має право кожний відповідно до пункту «d» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Україною.

По суті, неповний робочий день або неповний робочий тиждень є гарантією реалізації права на працю тієї категорії громадян, які через різні обставини та причини не мають можливості працювати в режимі нормального робочого часу.

5.3.2. Порядок встановлення неповного робочого дня або неповного робочого тижня відрізняється залежно від категорії працівників.

5.3.3. У загальному випадку на це потрібна згода керівника державної служби в державному органі. Керівник державної служби має враховувати забезпеченість державного органу персоналом, а також можливість встановлення неповного робочого дня або неповного робочого тижня для державного службовця без шкоди для виконання завдань і функцій відповідного державного органу.

5.3.4. Частиною третьою коментованої статті передбачені окремі випадки, коли згода керівника державної служби в державному органі для встановлення неповного робочого дня або неповного робочого тижня непотрібна. Це випадки, коли з таким проханням звертаються певні визначені законом особи, зокрема вагітна жінка, самотній державний службовець, який має дитину віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, у тому числі яка перебуває під його опікою, або який доглядає за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку.

Ці службовці визначаються як категорії, які мають суб'єктивне право на неповний робочий день або неповний робочий тиждень.

До речі, якщо в частині першій статті 56 КЗпПУ до категорій працівників, за прохання яких встановлюється в обов'язковому порядку неповний робочий день або неповний робочий тиждень, крім вагітної жінки, віднесена також жінка, яка має дитину віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, в тому числі таку, що перебуває під її опікою, або який здійснює догляд за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку, то у Законі слова «жінки, яка...» замінені словами «самотнього державного службовця, який...».

5.3.5. Неповний робочий день або неповний робочий тиждень для державних службовців за змістом частини третьої коментованої статті встановлює керівник державної служби, повноваження якого відповідно до статті 17

²⁶⁴ Федотов О. П. Митний пост: адміністративно-правовий аналіз діяльності з виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів // Митна справа. – 2014. – № 1. – С. 39.

Закону стосуються лише державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В».

Тому на державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», положення частини третьої коментованої статті щодо встановлення неповного робочого дня або неповного робочого тижня не розповсюджуються.

5.3.6. Законодавство не визначає тривалість неповного робочого часу.

На практиці найчастіше неповний робочий час встановлюється тривалістю половина або чверть установленої нормальної тривалості (відповідно оплата на «півставки» або «чверть ставки»), що однак не виключає встановлення іншої тривалості часу.

5.3.7. Щодо державних службовців, які мають суб'єктивне право на неповний робочий час, то у таких випадках керівник державної служби має встановлювати ту тривалість неповного робочого дня, про яку просить працівник²⁶⁵.

Чинником, що стримує надмірне обмеження тривалості неповного робочого часу на прохання осіб, які мають відповідне суб'єктивне право, виступає оплата праці таких осіб пропорційно відпрацьованому часу.

5.3.8. Неповний робочий час може встановлюватися на певний період (на певний строк) або без обмеження строком²⁶⁶.

В останньому випадку у разі зміни істотних умов державної служби (стаття 43 Закону) керівник державної служби не позбавляється права змінити тривалість неповного робочого часу чи замінити його на повний за умови, що в державному органі істотно змінюються умови державної служби, дотримуючись при цьому процедури, передбаченої частиною четвертою статті 43 Закону.

Зокрема, керівник державної служби в державному органі має повідомити державного службовця про зміну режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу не пізніше як за 60 календарних днів до зміни істотних умов державної служби, крім випадків підвищення заробітної плати. У разі незгоди державного службовця на продовження проходження державної служби у зв'язку із зміною істотних умов державної служби (зокрема, щодо встановлення або скасування неповного робочого часу) він подає керівнику державної служби заяву про звільнення на підставі пункту 6 частини першої статті 83 Закону або заяву про переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніш як за 60 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби (див. коментар до статті 43 Закону).

5.3.9. Між словами неповний робочий день або неповний робочий тиждень стоїть сполучник «або». Отже, можна встановлювати або неповний робочий день, або неповний робочий тиждень. Разом з тим, може бути одночасне зменшення робочого дня і робочого тижня, що дає змогу вибрати найбільш оптимальний варіант в межах нормального робочого часу:

²⁶⁵ Ротань В. Г., Зуб І. В., Сонін О. Є. Вказана праця. – С. 237.

²⁶⁶ Там само. – С. 237.

1) робота з неповним робочим часом може передбачити скорочення тривалості щоденної роботи (зміни) на певну кількість робочих годин у всі дні робочого тижня;

2) скорочення кількості робочих днів у тиждень за умови збереження нормальної тривалості щоденної роботи (зміни);

3) скорочення тривалості щоденної роботи (зміни) на певну кількість робочих годин за умови одночасного скорочення кількості робочих днів на тиждень.

В залежності від конкретних умов може бути встановлена і інша тривалість робочого часу.

5.3.10. Оплата праці державних службовців у випадках встановлення неповного робочого часу, передбачених законодавством, проводиться пропорційно відпрацьованому часу (частина третя коментованої статті).

5.3.11. Зважаючи на положення частини третьої статті 56 КЗпПУ, робота на умовах неповного робочого часу не тягне за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників. Зокрема, вона не приводить до скорочення тривалості щорічної відпустки.

При цьому робота на умовах неповного робочого часу впливає на розмір оплати за виконану роботу, і, відповідно, на розмір середньомісячної заробітної плати, яка зберігається за час відпустки.

5.3.12. Для жінки, яка має дитину віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, є альтернатива вибору між проханням встановити неповний робочий день або робочий тиждень, або встановити скорочену тривалість робочого часу (оплата буде здійснюватися в розмірі повного окладу). Який вибір вона зробить – це її суб'єктивне право.

Керівник державної служби і у першому, і у другому випадках має задовольнити її прохання.

5.3.13. Однією з цілей частини третьої коментованої статті було забезпечення можливості прийняття на державну службу на умовах неповного робочого дня або робочого тижня, створення умов для більшої гнучкості, коли для окремих державних органів доцільно мати більшу кількість персоналу, наприклад, для роботи у певні дні або періоди. Зокрема, у центрах надання адміністративних послуг в районних державних адміністраціях найбільша кількість відвідувачів спостерігається в першій половині дня, тому саме в цей час може бути потрібна більша кількість адміністраторів. Конструкція Закону «за згодою керівника державної служби» може для цих цілей тлумачитися і як механізм, коли ініціатива щодо встановлення режиму неповного робочого дня або неповного робочого тижня може належати керівникам структурних підрозділів, а керівник державної служби може надати згоду на такі умови.

5.4. Для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час (перше речення абзацу першого частини четвертої коментованої статті).

Ці положення абзацу першого частини четвертої коментованої статті базуються на:

- статті 62 КЗпПУ, яка визначає, що надурочні роботи, як правило, не допускаються (частина 1); власник або уповноважений ним орган може застосовувати надурочні роботи лише у виняткових випадках, що визначаються законодавством і в частині третій зазначеної статті (частина друга). Зокрема, надурочні роботи допускаються тільки у таких виняткових випадках²⁶⁷:

1) у разі проведення робіт, необхідних для оборони країни, а також відвернення громадського або стихійного лиха, виробничої аварії і негайного усунення їх наслідків;

2) у разі проведення громадсько необхідних робіт з водопостачання, газо-постачання, опалення, освітлення, каналізації, транспорту, зв'язку – для усунення випадкових або несподіваних обставин, які порушують правильне їх функціонування;

3) за необхідності закінчити почату роботу, яка внаслідок непередбачених обставин чи випадкової затримки з технічних умов виробництва не могла бути закінчена в нормальний робочий час, коли припинення її може призвести до псування або загибелі державного чи громадського майна;

4) для продовження роботи у разі нез'явлення працівника, який заступає, коли робота не допускає перерви; в цих випадках власник або уповноважений ним орган зобов'язаний негайно вжити заходів до заміни змінника іншим працівником (частина третя);

- статті 65 КЗпПУ, яка встановлює, що власник або уповноважений ним орган повинен вести облік надурочних робіт кожного працівника (частина друга);

- статті 70 КЗпПУ, в якій встановлено, що тривалість щотижневого безперервного відпочинку повинна бути не менш як сорок дві години;

- статті 71 КЗпПУ, в якій робота у вихідні дні забороняється (частина перша); залучення окремих працівників до роботи у вихідні дні допускається в таких виняткових випадках²⁶⁸, зокрема:

1) для відвернення або ліквідації наслідків стихійного лиха, епідемій, епізоотій, виробничих аварій і негайного усунення їх наслідків;

2) для відвернення нещасних випадків, які ставлять або можуть поставити під загрозу життя чи нормальні життєві умови людей, загибелі або псування майна;

3) для виконання невідкладних, наперед не передбачених робіт, від негайного виконання яких залежить у подальшому нормальна робота підприємства, установи, організації в цілому або їх окремих підрозділів.

Залучення працівників до роботи у вихідні дні проводиться за письмовим наказом (розпорядженням) власника або уповноваженого ним органу (частина друга);

²⁶⁷ За винятком випадків, які за змістом роботи не можуть бути пов'язані з професійною діяльністю державних службовців.

²⁶⁸ За винятком випадків, які за змістом роботи не можуть бути пов'язані з професійною діяльністю державних службовців.

- статті 73 КЗпПУ, в якій визначено, що у святкові і неробочі дні допускаються роботи, припинення яких неможливе через виробничо-технічні умови (безперервно діючі підприємства, установи, організації), роботи, викликані необхідністю обслуговування населення. У ці дні допускаються роботи із залученням працівників у випадках та в порядку, передбачених статтею 71 Кодексу (частина четверта); робота у зазначені дні компенсується відповідно до статті 107 Кодексу (частина п'ята).

5.4.1. Законодавець не визначає перелік невідкладних і непередбачуваних завдань, до виконання яких відповідно до частини четвертої коментованої статті можуть залучатися державні службовців.

За змістом першого речення абзацу першого частини четвертої коментованої статті можна виділити лише одну суттєву ознаку невідкладних або непередбачуваних завдань – це час їх виконання (понад установлену тривалість робочого дня, у вихідні, святкові та неробочі дні). Інші ознаки належать до процедури забезпечення виконання невідкладних або непередбачуваних завдань (хто залучає до їх виконання, кого не можна залучати, який нормативний акт приймається, хто про це сповіщається та хто зобов'язаний з'явитися на службу і працювати, виконуючи ці завдання), а не до самих завдань.

У трудовому законодавстві, дія норм якого поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих Законом (частина третя статті 5 Закону), можна виділити другу ознаку невідкладних або непередбачуваних завдань – це винятковість випадків, в яких виникає необхідність всупереч існуючій забороні, виконувати деякі визначені законодавством роботи понад установлену тривалість робочого дня або тижня.

Слід мати на увазі, що виконання невідкладних і непередбачуваних завдань для роботи понад встановлену норму робочого часу повинно бути обумовлено об'єктивними причинами і мати епізодичний характер. Неприпустимо зобов'язувати державних службовців систематично працювати поза час робочого дня, оскільки це призведе до фактичного збільшення тривалості робочого часу і вступить у протиріччя з установленими для них гарантіями, зокрема, з правом на відпочинок.

Саме у виняткових випадках, визначених трудовим законодавством, допускається залучення працівників до роботи понад установлену тривалість робочого дня або робочого тижня – у вихідні дні (частина друга статті 71 КЗпПУ), у святкові та неробочі дні (частина четверта статті 73 КЗпПУ).

Щодо роботи у нічний час, то у трудовому законодавстві вона не пов'язується із винятковими випадками.

На практиці необхідність в ній звичайно виникає у зв'язку із безперервною цілодобовою роботою підприємства, установи, організації або їх окремих підрозділів, а також наданням послуг населенню (наприклад, медичних, зв'язку, залізничного транспорту тощо). Стосовно державної служби, враховуючи її пов'язаність з виконанням завдань і функцій державних органів, законодавець припускає винятковий із загального правила, специфічний лише для державної служби випадок – можливість виконання державними

службовцями невідкладних або непередбачуваних завдань у нічний час (частина четверта коментованої статті).

5.4.2. Під час розгляду виняткових випадків, за яких допускається застосування надурочних робіт, роботи у вихідні, святкові та неробочі дні, не можна механічно переносити норми трудового законодавства на державну службу.

З одного боку, необхідно враховувати зміст професійної діяльності державних службовців (не всі виняткові випадки, визначені у трудовому законодавстві, можуть зустрічатися в професійній діяльності державних службовців). З іншого боку, необхідно враховувати наявність або відсутність безпосередньої пов'язаності здійснюваних державними службовцями повноважень з виконанням завдань та функцій державного органу і, відповідно, з винятковістю ситуацій, які виникають у державному та суспільному житті на державному, галузевому, регіональному та місцевому рівні.

Винятковість ситуацій певною мірою корелюється з юрисдикцією державного органу, але більшою мірою з тим впливом, який справляє виконання цих завдань і функцій на національну безпеку і оборону країни, її зовнішню та внутрішню публічну політику, забезпечення і охорону прав і свобод людини (реальна ознака).

5.4.3. Установлення наказом (розпорядженням) керівника державної служби невідкладності та непередбачуваності завдань начебто надає йому занадто широку дискрецію у визначенні таких завдань, але обмеження, визначені законодавством про працю в частині відносин, не врегульованих Законом (щодо застосування надурочних робіт, роботи у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час), суттєво її звужують.

5.4.4. Більшість державних службовців працюють за загальним режимом робочого часу, не пов'язаним з цілодобовою безперервною роботою, і, відповідно, мають можливість відпочинку у вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час.

Надурочні роботи, як правило, не допускаються (частина перша статті 2 КЗпПУ). За загальним порядком, для проведення надурочних робіт власнику або уповноваженому ним органу необхідно одержати дозвіл виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) підприємства, установи, організації (стаття 64 КЗпПУ).

Робота у вихідні дні забороняється. Залучення окремих працівників до роботи у вихідні дні допускається тільки з дозволу виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) підприємства, установи, організації і лише у виняткових випадках, що визначаються законодавством і в частині другій статті 71 КЗпПУ (частина перша статті 71 КЗпПУ).

Саме завдяки винятковості можливих ситуацій та важливості термінового розв'язання проблем, які можуть виникати під час виконання завдань і функцій держави, законодавець визначив специфічний для державної служби, більш жорсткий, ніж загальний, порядок прийняття рішення щодо

виконання державними службовцями невідкладних або непередбачуваних завдань у надурочний час, вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час.

Для залучення в надурочний час, вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час для виконання невідкладних і непередбачуваних завдань державних службовців, для яких законом не передбачено обмежень щодо відповідної роботи, керівнику державної служби в державному органі достатньо лише повідомити виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності) про виданий з цього приводу наказ (розпорядження), згода виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) не потрібна (перше речення абзацу першого частини четвертої коментованої статті).

Порівняно із загальним правилом законодавець визнав можливим зробити виняток стосовно державної служби, враховуючи її особливості, і надати керівнику державної служби в державному органі більш широкі повноваження у застосуванні надурочних робіт і роботи у вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час, виключивши наявність дозволу на проведення таких робіт від виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника).

Щодо надурочних робіт, то в трудовому законодавстві визначено вичерпний перелік виняткових випадків, у яких вони можуть застосовуватися. Власник або уповноважений ним орган може застосовувати надурочні роботи лише у виняткових випадках (частина друга статті 62 КЗпПУ). Згідно із частиною третьою статті 62 КЗпПУ такі виняткові випадки виникають:

1) у разі проведення робіт, необхідних для оборони країни, а також відвернення громадського або стихійного лиха, виробничої аварії і негайного усунення їх наслідків;

2) у разі проведення суспільно необхідних робіт з водопостачання, газопостачання, опалення, освітлення, каналізації, транспорту, зв'язку – для усунення випадкових або несподіваних обставин, які порушують правильне їх функціонування;

3) за необхідності закінчити почату роботу, яка внаслідок непередбачених обставин чи випадкової затримки з технічних умов виробництва не могла бути закінчена в нормальний робочий час, коли припинення її може призвести до псування або загибелі державного чи громадського майна, а також у разі необхідності невідкладного ремонту машин, верстатів або іншого устаткування, коли несправність їх викликає зупинення робіт для значної кількості трудящих;

4) за необхідності виконання вантажно-розвантажувальних робіт з метою недопущення або усунення простою рухомого складу чи скупчення вантажів у пунктах відправлення і призначення;

5) для продовження роботи у разі нез'явлення працівника, який заступає, коли робота не допускає перерви; в цих випадках власник або уповноважений ним орган зобов'язаний негайно вжити заходів до заміни змінника іншим працівником.

Деякі із виняткових випадків застосування надурочних робіт, визначені у частині третій статті 62 КЗпПУ, можуть прямо або опосередковано мати від-

ношення до здійснення певних повноважень деяких державних службовців, безпосередньо пов'язаних з виконанням окремих завдань і функцій певних державних органів, а деякі ні.

Якщо врахувати зміст професійної діяльності державних службовців, то можуть виникати такі виняткові випадки залучення їх до надурочних робіт:

1) у разі проведення робіт, необхідних для оборони країни, а також відвернення громадського або стихійного лиха, виробничої аварії і негайного усунення їх наслідків;

2) за необхідності закінчити почату роботу, яка внаслідок непередбачених обставин не могла бути закінчена в нормальний робочий час, коли припинення її може призвести до псування або загибелі державного чи громадського майна, чи викликає зупинення робіт для значної кількості працівників;

3) для продовження роботи у разі нез'явлення посадової особи, яка заступає, коли робота не допускає перерви; в цих випадках безпосередній керівник зобов'язаний негайно вжити заходів до заміни змінника іншим працівником.

Разом з тим, на наш погляд, питання про виняткові випадки залучення державних службовців до надурочних робіт потребує вивчення та аналізу з метою обґрунтування їх вичерпного переліку з урахуванням особливостей державної служби.

У трудовому законодавстві забороняється робота у вихідні дні. Залучення окремих працівників до роботи у вихідні дні допускається тільки з дозволу виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) підприємства, установи, організації і лише у виняткових випадках (частина перша статті 71 КЗпПУ).

За загальним правилом (частина друга статті 71 КЗпПУ), залучення окремих працівників до роботи у вихідні дні допускається в таких виняткових випадках:

1) для відвернення або ліквідації наслідків стихійного лиха, епідемій, епізоотій, виробничих аварій і негайного усунення їх наслідків;

2) для відвернення нещасних випадків, які ставлять або можуть поставити під загрозу життя чи нормальні життєві умови людей, загибелі або псування майна;

3) для виконання невідкладних, наперед не передбачених робіт, від негайного виконання яких залежить у дальшому нормальна робота підприємства, установи, організації в цілому або їх окремих підрозділів;

4) для виконання невідкладних вантажно-розвантажувальних робіт з метою запобігання або усунення простою рухомого складу чи скупчення вантажів у пунктах відправлення і призначення.

З урахуванням здійснюваних державними службовцями повноважень з їх діяльністю не може бути безпосередньо пов'язано виконання невідкладних вантажно-розвантажувальних робіт з метою запобігання або усунення простою рухомого складу чи скупчення вантажів у пунктах відправлення і призначення. Інші виняткові випадки можуть більшою або меншою мірою бути пов'язані з виконанням державними службовцями свої посадових обов'яз-

ків. Але навіть уточнений перелік виняткових випадків не можна вважати вичерпним для державної служби.

Як і у випадку надурочних робіт, питання про виняткові випадки залучення державних службовців до роботи у вихідні дні потребує вивчення та аналізу з метою обґрунтування їх вичерпного переліку з урахуванням особливостей державної служби.

У святкові та неробочі дні допускаються роботи, припинення яких неможливе через виробничо-технічні умови (безперервно діючі підприємства, установи, організації), роботи, викликані необхідністю обслуговування населення (частина третя статті 73 КЗпПУ). З державною службою не пов'язані роботи, припинення яких неможливе через виробничо-технічні умови. При цьому законодавець припускає можливість роботи державних службовців у святкові та неробочі дні.

На наш погляд, враховуючи певну правову неврегульованість питання про визначення невідкладних або непередбачуваних завдань державних службовців, грошову компенсацію за відхилення від нормального режиму робочого часу і можливість зловживання при цьому дискреційними повноваженнями особами, які приймають рішення про залучення державних службовців до виконання таких робіт, доцільно в процесі удосконалення законодавства про державну службу обґрунтувати і визначити на законодавчому рівні вичерпний перелік невідкладних або непередбачуваних завдань державних службовців.

5.4.5. Державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо надурочної роботи і роботи у вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час, одержавши наказ керівника державної служби в державному органі зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час (абзац перший частини четвертої коментованої статті).

У таких випадках у разі визначення керівником державної служби початку робочого часу виконання невідкладного або непередбачуваного завдання має дотримуватися розумна тривалість часу пересування державного службовця від міста його знаходження до місця виконання завдання. Цей час визначається з урахуванням віддалення місця перебування службовця від місця виконання дорученого завдання, віку і стану здоров'я особи, транспортного сполучення та інших чинників.

У разі відсутності поважних причин (хвороба; знаходження державного службовця на відстані, яка виключає своєчасне прибуття до місця виконання завдання; перебої у транспортному сполученні; інші форс-мажорні обставини) неявка або запізнення державного службовця, який одержав письмово під підпис або усно (в тому числі через засоби зв'язку) наказ керівника державної служби в державному органі про залучення його до виконання невідкладного або непередбачуваного завдання в надурочний час, до роботи у вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час і на якого не розповсюджуються обмеження щодо такої роботи, кваліфікується відповідно до частини другої

статті 65 Закону як дисциплінарний проступок і є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Державний службовець має бути ознайомлений під підпис з наказом (розпорядженням) про залучення його до виконання невідкладного або непередбачуваного завдання в надурочній час, до роботи у вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час.

Керівник державної служби в державному органі має забезпечити ведення обліку надурочних робіт кожного працівника (частина друга статті 65 КЗпПУ), а також роботи у вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час, пов'язаної з виконанням невідкладних або непередбачуваних робіт.

5.5. За роботу з виконання невідкладних або непередбачуваних завдань у надурочний час, а також у вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час державним службовцям надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців (друге речення абзацу першого частини четвертої коментованої статті).

5.5.1. Відповідно до частини першої статті 106 КЗпПУ за погодинною системою оплати праці (як у випадку оплати праці державних службовців) робота в надурочний час оплачується у подвійному розмірі.

У разі підсумованого обліку робочого часу оплачуються як надурочні всі години, відпрацьовані понад установлений робочий час в обліковому періоді у порядку, передбаченому (як у випадку державних службовців) частиною першою зазначеної статті (частина третя статті 106 КЗпПУ).

5.5.2. У трудовому законодавстві компенсація надурочних робіт шляхом надання відгулу не допускається (частина четверта статті 106 КЗпПУ).

На першій погляд, існує колізія між цією нормою законодавства про працю, яка забороняє компенсацію надурочних робіт шляхом надання відгулу, і нормою Закону, яка допускає можливість компенсації «за зазначені дні (час)²⁶⁹» шляхом надання днів відпочинку за заявами державних службовців на відміну від грошової компенсації (абзац перший частини четвертої коментованої статті). Очевидно, пріоритет повинен надаватися нормі Закону.

Термін «час» може стосуватися праці (роботи) «понад установлену тривалість робочого дня» (абзац перший частини четвертої коментованої статті), яка оплачується за час надурочної роботи у подвійному розмірі (частина перша статті 106 КЗпПУ), або/та праці (роботи) «у нічний час» (абзац перший частини четвертої коментованої статті). Проте законодавець відсилає до порядку, визначеного законодавством про працю (абзац перший частини четвертої коментованої статті).

На нашу думку, під час внесення змін до Закону доцільно чітко та роздільно виписати порядок і способи компенсації за роботу з різними випадками відхилень від нормального робочого режиму (за роботу понад установлену тривалість робочого дня, у вихідні, святкові і неробочі дні, у нічний час).

²⁶⁹ У першому реченні абзацу першого частини четвертої коментованої статті мова йде про працю державних службовців понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час.

5.5.3. У разі коли йдеться про неповний робочий час, поняття надурочної роботи не може застосовуватися. Незважаючи на те, що державному службовцю, який не має суб'єктивного права на неповний робочий день, може бути встановлений за згодою керівника державної служби неповний робочий день (на підставі частини третьої коментованої статті). Такий державний службовець може у виняткових випадках залучатися в установленому Законом порядку до роботи понад установлену тривалість неповного робочого дня для виконання невідкладних і непередбачуваних завдань.

При цьому за роботу протягом часу, який перевищує встановлену тривалість неповного робочого дня, компенсація не надається.

Так, відповідно до пункту 16 постанови Пленуму ВСУ «Про практику застосування судами законодавства про оплату праці» від 24 грудня 1999 р. № 13, робота працівника з неповним робочим днем понад передбачений трудовим договором час, але в межах установленої законодавством тривалості повного робочого дня не вважається надурочною і оплачується в одинарному розмірі.

5.5.4. Робота у вихідні дні може компенсуватися за згодою сторін наданням іншого дня відпочинку або у грошовій формі у подвійному розмірі.

У частині четвертій коментованої статті згода сторін під час вибору способу компенсації за роботу у вихідні дні не зазначена, але є посилання на порядок, визначений трудовим законодавством. Крім того, під час вирішення відповідного питання слід виходити з того, що мається на увазі робота, яка є категорією трудового права і, відповідно, пріоритет повинен надаватися частині першій статті 72 КЗпПУ, тобто згода сторін має бути обов'язковою. Законодавець в даному випадку захищає трудові права державного службовця.

5.5.5. Робота у святкові і неробочі дні працівникам, які одержують місячний оклад (у разі оплати праці державних службовців), оплачується у розмірі одинарної годинної або денної ставки понад оклад, якщо робота у святковий і неробочий день проводилася у межах місячної норми робочого часу, і в розмірі подвійної годинної або денної ставки понад оклад, якщо робота проводилася понад місячну норму (на підставі пункту 3 частини першої статті 107 КЗпПУ).

Підвищена оплата за роботу у святковий і неробочий день проводиться незалежно від того, призвела чи ні ця робота до перевищення нормальної тривалості робочого часу, яка розраховується за календарем з урахуванням вихідних, святкових і неробочих днів та скорочення роботи відповідно до частини першої статті 53 КЗпПУ на одну годину напередодні святкових і неробочих днів.

Оплата у зазначеному розмірі проводиться за години, фактично відпрацьовані у святковий і неробочий день (частина друга статті 107 КЗпПУ).

За бажанням працівника, який працював у святковий і неробочий день, йому може бути наданий інший день відпочинку (як це передбачено нормою Закону і частиною третьою статті 107 КЗпПУ).

За думку юристів, компенсація за роботу у святковий і неробочий день

може надаватися, якщо вона перевищує установлену місячну тривалість робочого часу. В іншому разі надання відгулу призведе до недодержання нормальної тривалості робочого часу за місяць²⁷⁰.

Суб'єктивне право на підвищену оплату за роботу у святкові і неробочі дні виникає із самого факту залучення працівника до такої роботи (у нашому випадку – керівником державної служби в державному органі державного службовця до роботи у святкові і неробочі дні). При цьому підвищена оплата за роботу у святкові і неробочі дні не залежить від того, дотримався чи не дотримався власник або уповноважений ним орган (у нашому випадку – керівник державної служби в державному органі) підстав і порядку залучення працівника (державного службовця) до роботи у відповідні дні²⁷¹.

5.5.6. Інший день відпочинку (відгул) за роботу у вихідний, святковий або неробочий день доцільно для кожного державного службовця визначати в наказі (розпорядженні) про виконання невідкладних або непередбачуваних завдань, що видається керівником державної служби в державному органі.

Якщо це не зроблено, то державний службовець не має права самовільно визначати день відпочинку.

Відповідно до пункту 24 постанови Пленуму ВСУ «Про практику розгляду судами трудових спорів» самовільне використання відгулу надає право власникові або уповноваженому ним органу (у нашому випадку – керівнику державної служби в державному органі) на звільнення працівника за вчинення прогулу.

5.5.7. Робота у нічний час (з 10 години вечора до 6 годин ранку²⁷²) оплачується у підвищеному розмірі, встановленому генеральною, галузевою (територіальною) угодами та колективним договором, але не нижче 20 відсотків тарифної ставки (окладу) за кожну годину роботи у нічний час (стаття 108 КЗпП України).

Зазначені 20 відсотків є мінімальним розміром підвищеної оплати роботи у нічний час. Вищі розміри оплати праці у нічний час можуть бути встановлені в генеральній, галузевій (територіальній) угодах або в колективному договорі.

5.6. Забороняється залучати до роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (абзац другий частини четвертої коментованої статті).

Норма щодо заборони залучати до роботи понад установлену тривалість робочого дня вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, пов'язана із загальними нормами КЗпПУ, зокрема щодо заборони залучати зазначені категорії жінок до надурочних робіт (пункт 1 статті 63 КЗпПУ), щодо надання за умови п'ятиденного робочого тижня двох вихідних днів (частина перша статті 67 КЗпПУ), щодо встановлення святкових і неробочих

²⁷⁰ Ротань В. Г., Зуб І. В., Сонін О. Є. Вказ. праця. – С. 345

²⁷¹ Там саме. – С. 345.

²⁷² Частина третя статті 54 КЗпП України.

днів (частини перша і друга статті 73 КЗпПУ), щодо заборони роботи у нічний час (пункт 1 частини першої статті 55 КЗпПУ).

При цьому заборони на надурочну роботу і роботу у нічний час поширюються також на ті випадки, коли вагітна жінка або жінка, яка має дітей віком до трьох років, дає згоду на таку роботу.

5.7. Жінки, які мають дітей віком від 3 до 14 років або дитину-інваліда, можуть залучатися до надурочних робіт лише за їхньою згодою (абзац другий частини четвертої коментованої статті).

5.8. Залучення інвалідів до надурочних робіт можливе лише за їхньою згодою і за умови, що це не суперечить медичним рекомендаціям (абзац другий частини четвертої коментованої статті).

5.9. Відповідно до частини п'ятої коментованої статті тривалість роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час не повинна перевищувати для кожного державного службовця чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік.

5.9.1. Стосовно обмеження тривалості роботи у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час двома днями підряд і 120 годинами на рік, то законодавство про працю не встановлює подібних обмежень.

Імовірно, що законодавець, встановлюючи відповідне обмеження, мав на увазі режим робочого часу, який передбачає 8-годинну тривалість робочого дня (40-годинна тривалість робочого тижня за умови роботи з двома вихідними днями).

5.9.2. Разом з тим в окремих підрозділах державних органів (наприклад, на митних постах, де здійснюється митний контроль і митне оформлення під час перетинання державного кордону) робота здійснюється цілодобово і охоплює всі вихідні, святкові та неробочі дні, а також весь нічний час, у зв'язку з чим і запроваджено відповідно підсумований облік робочого часу.

У такому разі лише робота у нічний час за рік в сумі буде становити одну третину від загального календарного часового фонду (робота у ніч по 8 годин на добу). На рік загальний календарний часовий фонд становить 8 годин x 365 днів = 2920 годин, а при 4,5-змінній роботі на роботу у нічний час на одну посадову особу буде припадати $(2920 \text{ годин} : 4,5 \text{ зміни}) = 648,8 \text{ години}$. Від 648,8 години потрібно відняти тривалість обідньої перерви, наприклад, часової, тоді маємо $(365 \text{ днів на рік} : 4,5 \text{ зміни}) = 81 \text{ обідня перерва у нічну зміну за рік}$. Відповідно від 648,8 години віднімаємо загальну тривалість обідніх перерв у нічну зміну і $(648,8 \text{ години} - 81 \text{ година}) = 567,8 \text{ години нічної роботи на одну посадову особу за рік}$. Лише тривалість нічної роботи у 4,7 раза перевищує граничні 120 годин на рік. До цього необхідно додати роботу у вихідні (по два дні на тиждень), тобто $[(365 \text{ днів на рік} : 7 \text{ днів на тиждень}) \times 2 \text{ вихідні}] = 104,28 \text{ години}$, роботу у святкові та неробочі дні $[(11 \text{ днів} \times 24 \text{ годин}) : 4,5 \text{ зміни}] = 58,7 \text{ години на рік}$ (за винятком тих випадків, коли вони збігаються з вихідними). Як бачимо, за умови цілодобової роботи структурного підрозділу державного органу застосування обмеження тривалості роботи у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час двома днями підряд і 120 годинами на рік неможливе. Законодавством не вста-

новлено подібних обмежень для цілодобової роботи структурного підрозділу державного органу і відповідно підсумованого обліку робочого часу. Отже, виконати припис частини п'ятої коментованої статті можна лише за умови застосування режиму робочого часу, що передбачає 8-годинну тривалість робочого дня (40-годинна тривалість робочого тижня за умови роботи з двома вихідними днями).

5.9.3. Ураховуючи пріоритет норм законодавства про працю стосовно норм Закону у випадках регулювання роботи²⁷³, на наш погляд, у разі цілодобової роботи структурного підрозділу державного органу і, відповідно, підсумованого обліку робочого часу державних службовців положення частини п'ятої коментованої статті не мають застосовуватися.

Разом з тим вважаємо за доцільне під час внесення змін до Закону узгодити частину п'яту коментованої статті з нормами законодавства про працю, передбачивши, що:

1) відповідна норма застосовується для всіх державних службовців, які працюють за режимом робочого часу, що передбачає 8-годинну тривалість робочого дня (40-годинна тривалість робочого тижня за умови роботи з двома вихідними днями);

2) для державних службовців державних органів або їх структурних підрозділів, які працюють цілодобово, відповідна норма застосовується лише в частині обмеження 120 годинами роботи понад установлену тривалість робочого часу.

5.10. У разі, коли святковий або неробочий день збігається з вихідним днем, вихідний день переноситься на наступний після святкового або неробочого дня (частина шоста коментованої статті).

5.11. Ряд норм законодавства про працю з приводу регулювання робочого часу безпосередньо (змістовно) не пов'язані із спеціальними нормами Закону і мають застосовуватися окремо у частині відносин, не врегульованих Законом, зокрема:

- стаття 58 КЗпПУ, яка визначає роботу змінами;
- стаття 61 КЗпПУ, яка визначає підсумований облік часу;
- стаття 73 КЗпПУ, яка визначає святкові і неробочі дні.

²⁷³ Щодо пріоритету норм законодавства про працю стосовно до норм Закону під час регулювання відносин з приводу роботи див. пункти 2.2 – 2.4 коментаря до глави VI «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії».

Стаття 57. Щорічні основні відпустки державних службовців

1. Державним службовцям надається щорічна основна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення правил надання щорічної відпустки державних службовців.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є встановлення тривалості щорічної оплачуваної відпустки державних службовців та розміру виплати грошової допомоги.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Конституційною основою положень коментованої статті є:

- частина перша статті 45 Конституції, що встановлює право кожного на відпочинок;
- частина друга статті 45 Конституції, яка передбачає, що право кожного на відпочинок забезпечується, зокрема, наданням оплачуваної щорічної відпустки.

3.2. Положення коментованої статті базуються на нормах міжнародних договорів, ратифікованих Україною, які відповідно є частиною її національного законодавства і обов'язкові для виконання на території України, в тому числі на:

- пункті «d» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, в якому держава визнає право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи, зокрема, оплачувану періодичну відпустку;
- Конвенції МОП 1970 року №132 про оплачувані відпустки (переглянута в 1970 році, ратифікована Україною із заявою Законом № 2481-III (2481-14) від 29 травня 2001 р., в якій встановлено, що:
 - кожна особа, до якої застосовується зазначена Конвенція, має право на щорічну оплачувану відпустку встановленої мінімальної тривалості (пункт 1 статті 3);
 - відпустка ні в якому разі не може становити менше трьох робочих тижнів за один рік (пункт 3 статті 3);
 - особа, тривалість роботи якої протягом будь-якого року менша від тієї, яка потрібна для отримання права на повну відпустку, передбачену в попередній статті, має право за такий рік на оплачувану відпустку, пропорційну тривалості її роботи протягом цього року (пункт 1 статті 4);

- для отримання права на будь-яку щорічну оплачувану відпустку потрібен мінімальний період роботи (пункт 1 статті 5);

- тривалість будь-якого такого періоду роботи визначається компетентним органом влади або іншим відповідним органом у кожній країні, але не повинна перевищувати шість місяців (пункт 2 статті 5);

- офіційні і традиційні святкові та неробочі дні, незалежно від того, випадають вони на період щорічної відпустки чи ні, не зараховуються як частина мінімальної щорічної оплачуваної відпустки, що передбачено параграфом 3 статті 3 зазначеної Конвенції (пункт 1 статті 6);

- згідно з умовами, визначеними компетентним органом влади або іншим відповідним органом у кожній країні, періоди непрацездатності, яка викликана хворобою чи нещасним випадком, можуть не зараховуватися як частина мінімальної щорічної оплачуваної відпустки, що передбачено параграфом 3 статті 3 Конвенції (пункт 2 статті 6);

- кожна особа, яка користується відпусткою, передбаченою в Конвенції, зокрема отримує за повний період цієї відпустки принаймні свою нормальну чи середню заробітну плату, нараховану відповідно до методу, що визначається компетентним органом влади або іншим відповідним органом у кожній країні (пункт 1 статті 7);

- суми, що належать до виплати згідно з параграфом 1 цієї статті, виплачуються заінтересованій особі до відпустки, якщо інше не передбачено в угоді, що стосується цієї особи і роботодавця (пункт 2 статті 7);

- розбивка щорічної оплачуваної відпустки на частини може бути дозволена компетентним органом влади або іншим відповідним органом у кожній країні (пункт 1 статті 8);

- якщо інше не передбачено в угоді, яка стосується роботодавця і заінтересованої особи, що працює за наймом, і за умови, що тривалість роботи такої особи дає їй право на це, одна із таких частин відпустки складається принаймні з двох безперервних робочих тижнів (пункт 2 статті 8);

- безперервна частина щорічної оплачуваної відпустки, яка згадується в параграфі 2 статті 8 Конвенції, надається і використовується не пізніше, як протягом одного року, і залишок щорічної оплачуваної відпустки не пізніше, як протягом вісімнадцяти місяців, рахуючи з кінця того року за який надавалася відпустка (пункт 1 статті 9);

- будь-яка частина щорічної відпустки понад зазначену мінімальну тривалість може бути перенесена за згодою заінтересованої особи, яка працює за наймом, на період, що перевищує той, який зазначений у параграфі 1 цієї статті, але який не виходить за встановлені межі (пункт 2 статті 10);

- період, коли надається відпустка, якщо вона не встановлюється правилами, колективними угодами, арбітражним рішенням чи іншими способами відповідно до національної практики, визначається роботодавцем після консультації із заінтересованою особою, що працює за наймом, або з її представниками (пункт 1 статті 10);

- для визначення періоду, коли надається відпустка, слід враховувати вимоги роботи і можливості для відпочинку, які мають особи, що працюють за наймом (пункт 2 статті 10);

- особі, що працює за наймом і відпрацювала мінімальний період, відповідний тому, який може вимагатися згідно з параграфом 1 статті 5 Конвенції, надається після припинення роботи оплачувана відпустка, яка пропорційна тривалості періоду її роботи, за який вона ще не отримала відпустку або замість цього їй виплачується компенсація чи надається еквівалентне право на майбутню відпустку (стаття 10);

- угоди про відмову від права на мінімальну щорічну оплачувану відпустку, визначену параграфом 3 статті 3 Конвенції, або про невикористання такої відпустки із заміною її компенсацією чи іншим чином, відповідно до національних умов, визнаються недійсними або забороняються (статті 12).

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

4.1. Термін «щорічна основна оплачувана відпустка» розуміють як гарантоване законом число вільних від роботи календарних днів, що надається щороку усім працівникам, які перебувають у трудових/службових правовідносинах.

4.2. Термін «рік» означає календарний рік або будь-який період такої самої тривалості, визначений компетентним органом влади чи іншим відповідним органом кожної країни (пункт 2 статті 4 Конвенції МОП 1970 року №132 про оплачувані відпустки).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Надання оплачуваної щорічної відпустки є однією з конституційних гарантій права на відпочинок. Юридичне забезпечення цього права здійснюється нормами міжнародних актів і актів національного законодавства, до яких належать КЗпПУ, Закони «Про відпустки» і «Про державну службу», інші закони, підзаконні нормативно-правові акти, колективні угоди та колективні договори, локальні нормативно-правові акти.

5.2. За загальними правилами відповідно до частини першої статті 4 Закону «Про відпустки» серед видів відпусток установлюється і щорічна основна відпустка.

5.3. Відповідно до частини першої статті 57 Закону державним службовцям надається щорічна основна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати.

Зазначена тривалість є більшою на 6 календарних днів від передбаченої частиною першою статті 6 тривалості мінімальної щорічної основної відпустки, яка за загальним правилом звичайно надається більшості інших працівників за відпрацьований робочий рік.

Щорічна основна оплачувана відпустка державних службовців також на 9 календарних днів більше мінімальної тривалості відпустки, визначеної пунктом 3 статті 3 Конвенції МОП 1970 року №132 про оплачувані відпустки.

5.3.1. Державним службовцям, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, надається щорічна основна оплачувана відпустка більшої тривалості.

Відповідно до Закону «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р. № 796-ХІІ, працівникам, які працюють (перебувають у відрядженні) на територіях радіоактивного забруднення, надається щорічна відпустка тривалістю пропорційно відпрацьованому на цих територіях часу:

- у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення – 44 календарних дні. Загальна тривалість відпустки не повинна перевищувати 56 календарних днів;

- у зоні гарантованого добровільного відселення – 37 календарних днів. Загальна тривалість відпустки не повинна перевищувати 49 календарних днів;

- у зоні посиленого радіоекологічного контролю – 30 календарних днів. Загальна тривалість відпустки не повинна перевищувати 42 календарних днів.

Зазначені відпустки надаються без урахування додаткової відпустки, передбаченої законодавством України.

5.3.2. Відповідно до частини третьої статті 2 Закону «Про відпустки», право на відпустки забезпечується: гарантованим наданням відпустки визначеної тривалості із збереженням на її період місця роботи (посади), заробітної плати (допомоги) у випадках, передбачених зазначеним Законом.

Щорічна основна оплачувана відпустка надається з виплатою додатково грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати (коментована стаття).

5.3.3. Оплата, мета якої забезпечити працівникові матеріальну можливість повноцінного та ефективного відпочинку, є однією з важливих гарантій реалізації права державного службовця на відпустку.

Як відомо, оплата відпусток належить до гарантійних виплат, оскільки гарантійними виплатами є суми, що зберігають працівнику заробітну плату (повністю або частково) за час, коли він з поважних причин, передбачених законом, звільняється від виконання трудових обов'язків і за ним зберігається місце роботи.

Отже, на керівника органу державної служби покладено обов'язок забезпечити оплату часу відпустки з розрахунку середнього заробітку.

5.3.4. Порядок обчислення середньої заробітної плати затверджено постановою КМУ від 8 лютого 1995 р. № 100.

Якщо державний службовець звільнився, не використавши право на відпустку, а також у деяких інших випадках, йому виплачується середній заробіток за час невикористаної відпустки або за невикористану відпустку. Це означає, що відпустка зменшує обсяг обов'язку державного службовця виконувати роботу (звільняє від виконання трудових обов'язків на відповідний період), тому якщо таке право не використане, йому виплачується грошова компенсація в порядку, визначеному законодавством²⁷⁴.

²⁷⁴ Ротань В.Г., Зуб І.В., Сонін О.Є. Вказ. праця. – С. 265.

Стаття 58. Щорічні додаткові та інші відпустки державних службовців

1. За кожний рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів.

Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток визначається Кабінетом Міністрів України.

2. Додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток надаються державним службовцям відповідно до закону.

3. Державному службовцю надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі у порядку, визначеному статтею 10 цього Закону.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є встановлення особливостей надання додаткових відпусток державним службовцям.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

1) встановлення тривалості і порядку надання щорічних додаткових відпусток державних службовців (частина першої коментованої статі);

2) визначення особливостей надання інших відпусток відповідно до закону (частина друга коментованої статі);

3) визначення надання відпустки без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі (частина третя коментованої статі).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Конституційною основою положень коментованої статті є:

- частина перша статті 45 Конституції, що встановлює право кожного на відпочинок;

- частина друга статті 45 Конституції, яка передбачає право кожного на відпочинок, що забезпечується, зокрема, наданням оплачуваної щорічної відпустки.

3.2. Положення коментованої статті базуються на нормах міжнародних договорів, ратифікованих Україною, які є частиною її національного законодавства і обов'язкові для виконання на території України, в тому числі на пункті «d» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, в якому держава визнає право кожного, зокрема, на оплачувану періодичну відпустку.

3.3. Безпосередньо не пов'язані із спеціальними нормами коментованої

статті і застосовуються окремо в частині відносин, не врегульованих Законом, норми законодавства про працю:

- стаття 77 КЗпПУ, яка встановлює творчі відпустки для закінчення дисертаційних робіт, написання підручників та в інших випадках, передбачених законодавцем;

- частини перша, друга статті 179 КЗпПУ і стаття 17 Закону «Про відпустки», які встановлюють порядок надання відпусток у зв'язку з вагітністю та пологами;

- частини третя, четверта, шоста статті 179 КЗпПУ і стаття 18 Закону «Про відпустки», які встановлюють порядок надання відпустки для догляду за дитиною;

- стаття 182 КЗпПУ і стаття 18¹ Закону «Про відпустки», які встановлюють відпустку у зв'язку з усиновленням дитини;

- стаття 182¹ КЗпПУ, яка встановлює порядок надання додаткової відпустки працівникам, які мають дітей;

- стаття 19 Закону «Про відпустки», яка встановлює додаткову відпустку працівникам, які мають дітей або повнолітню дитину – інваліда з дитинства підгрупи А І групи.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Термін «додаткова відпустка» означає усі види відпусток, що надаються державним службовцям понад щорічну основну відпустку.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Відповідно до частини першої коментованої статті за кожний рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів.

Додаткова оплачувана відпустка, яка надається державним службовцям, належить до щорічних відпусток, передбачених статтею 4 Закону «Про відпустки». Право на таку відпустку у перший рік роботи державного службовця настає за наявності права на основну відпустку повної тривалості.

Виникнення у державного службовця права на додаткову оплачувану відпустку та її тривалість перебувають у прямій залежності від наявності у нього відповідного стажу державної служби. Тому надання додаткової відпустки певної тривалості, а також виплата грошової компенсації за невикористану відпустку у разі звільнення державного службовця залежить лише від наявності у державного службовця стажу державної служби, передбаченого постановою КМУ «Про затвердження порядку обчислення стажу державної служби» від 25 березня 2016 р. № 229.

5.1.1. Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток передбачено постановою КМУ «Про затвердження Порядку

надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток» від 6 квітня 2016 р. № 551.

Відповідно до зазначеного Порядку державним службовцям, які мають стаж державної служби понад п'ять років, надається додаткова відпустка тривалістю один календарний день. Починаючи з шостого року стажу державної служби ця відпустка збільшується на один календарний день за кожний наступний рік. Тривалість додаткової відпустки не може перевищувати 15 календарних днів.

5.1.2. У перший рік державної служби в державному органі державному службовцю, який має стаж такої служби понад п'ять років, додаткова відпустка надається після закінчення шести місяців безперервної служби в цьому органі, якщо інше не передбачено законодавством.

5.1.3. Додаткова відпустка надається державним службовцям одночасно із щорічною основною оплачуваною відпусткою або окремо від неї за згодою між державним службовцем і керівником державної служби в державному органі відповідно до затвердженого графіка відпусток.

5.1.4. Додаткову відпустку на прохання державного службовця може бути поділено на частини будь-якої тривалості.

5.1.5. Невикористана додаткова відпустка чи її частина надається державному службовцю у будь-який час відповідного року чи приєднується до відпустки у наступному році.

5.1.6. За згодою між державним службовцем і керівником державної служби в державному органі додаткові відпустки за попередній і поточний періоди можуть бути надані одночасно.

5.1.7. Додаткова відпустка переноситься на інший період або продовжується у разі:

тимчасової непрацездатності державного службовця, засвідченої в установленому порядку;

відкликання із додаткової відпустки для виконання невідкладних завдань; виконання державним службовцем державних або громадських обов'язків, якщо згідно із законодавством службовець підлягає звільненню на час виконання ним таких обов'язків від основної роботи із збереженням заробітної плати;

настання строку відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами;

збігу додаткової відпустки з відпусткою у зв'язку з навчанням.

У разі перенесення додаткової відпустки строк її надання погоджується державним службовцем з його безпосереднім керівником. Якщо причини, що зумовили перенесення додаткової відпустки на інший період, настали під час її використання, невикористана частина додаткової відпустки надається після закінчення дії таких причин або переноситься за згодою між державним службовцем і його безпосереднім керівником на інший період.

5.1.8. Забороняється ненадання додаткових відпусток повної тривалості протягом двох років підряд.

За бажанням державного службовця у разі його звільнення (крім звільнення за порушення трудової дисципліни) йому має бути надано невикорис-

тану відпустку в році звільнення з подальшим звільненням. Датою звільнення в цьому разі є останній день відпустки.

5.1.9. Під час звільнення державного службовця йому виплачується грошова компенсація за всі невикористані ним дні додаткової відпустки.

5.1.10. За бажанням державного службовця додаткова відпустка або її частина може бути замінена грошовою компенсацією.

5.1.11. Додаткова відпустка не надається державному службовцю за час перебування:

- у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- у відпустках без збереження заробітної плати:

у разі, коли дитина потребує домашнього догляду (тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку);

у разі, коли дитина хвора на цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), не більш як до досягнення дитиною шістнадцятирічного віку;

у разі, коли дитині встановлено категорію «дитина-інвалід підгрупи А» (до досягнення дитиною вісімнадцятирічного віку).

Додаткова відпустка не надається державному службовцю за час навчання у навчальному закладі, установі, організації незалежно від форми власності, що має право надавати освітні послуги, зокрема за кордоном, для підвищення рівня професійної компетентності з відривом від виробництва.

5.2. Відповідно до частини другої коментованої статті додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток надаються державним службовцям відповідно до закону.

5.2.1. Творча відпустка надається працівникам для закінчення дисертаційних робіт, написання підручників та в інших випадках, передбачених законодавством (стаття 77 КЗпПУ; частина перша статті 16 Закону «Про відпустки»).

Умови, тривалість, порядок надання та оплати творчих відпусток затверджено постановою КМУ «Про затвердження умов, тривалості, порядку надання та оплати творчих відпусток» від 19 січня 1998 р. № 45. Зокрема, творчі відпустки надаються працівникам підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності за основним місцем їх роботи для закінчення дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата або доктора наук, для написання підручника, а також монографії, довідника тощо (наукової праці).

Так, творча відпустка для написання підручника чи наукової праці тривалістю до трьох місяців надається працівнику, який успішно поєднує основну діяльність із творчою роботою. Ця творча відпустка надається на підставі заяви працівника та довідки видавництва про включення підручника чи наукової праці до плану випуску видань на поточний рік. Якщо підручник чи наукова праця створюється авторським колективом, творча відпустка надається одному з його членів за письмовою заявою, підписаною всіма членами авторського колективу.

5.2.2. На підставі медичного висновку жінкам надається оплачувана відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами (стаття 17 Закону «Про відпустки»).

5.2.3. Особам, які усиновили новонароджених дітей безпосередньо з положового будинку, надається відпустка з дня усиновлення такої ж тривалості як і відпустка у зв'язку з пологами. У разі усиновлення дитини (дітей) обома батьками зазначена відпустка надається одному з батьків на їх розсуд.

5.2.4. Після закінчення відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами за бажанням жінки їй надається відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Ця відпустка може бути використана повністю або частинами також батьком дитини, бабою, дідом чи іншими родичами, які фактично доглядають за дитиною, або особою, яка усиновила чи взяла під опіку дитину та одним із прийомних батьків. За бажанням жінки або осіб, зазначених вище, у період перебування їх у відпустці для догляду за дитиною вони можуть працювати на умовах неповного робочого часу або вдома.

5.2.5. Стаття 18¹ зазначеного Закону передбачає відпустку у зв'язку з усиновленням дитини. Особі, яка усиновила дитину з числа дітей-сиріт або дітей, позбавлених батьківського піклування, старше трьох років, надається одноразова оплачувана відпустка у зв'язку з усиновленням дитини тривалістю 56 календарних днів (70 календарних днів – при усиновленні двох і більше дітей) без урахування святкових і неробочих днів після набрання законної сили рішенням про усиновлення дитини (якщо усиновлювачами є подружжя – одному з них на їх розсуд).

Особа, яка усиновила дитину, має право на відпустку у зв'язку з усиновленням дитини за умови, якщо заява про надання відпустки надійшла не пізніше трьох місяців з дня набрання законної сили рішенням про усиновлення дитини.

5.2.6. Суттєві гарантії для реалізації працівниками права на відпустки містять стаття 19 Закону «Про відпустки» та стаття 182¹ КЗпП України, які передбачають додаткову відпустку працівникам, які мають дітей або повністю дитину-інваліда з дитинства підгрупи А І групи.

5.2.7. Жінці, яка працює і має двох або більше дітей віком до 15 років, або дитину-інваліда, або яка усиновила дитину, матері інваліда з дитинства підгрупи А І групи, одинокій матері, батьку дитини або інваліда з дитинства підгрупи А І групи, який виховує їх без матері (у тому числі у разі тривалого перебування матері в лікувальному закладі), а також особі, яка взяла під опіку дитину або інваліда з дитинства підгрупи А І групи, надається щорічно додаткова оплачувана відпустка тривалістю 10 календарних днів без урахування святкових і неробочих днів (стаття 73 КЗпПУ).

За наявності кількох підстав для надання такої відпустки її загальна тривалість не може перевищувати 17 календарних днів. Зазначена у частині першій статті 182¹ КЗпПУ відпустка надається понад щорічні відпустки, передбачені статтями 75 і 76 Кодексу, а також понад щорічні відпустки, встановлені іншими законами та нормативно-правовими актами, і переноситься на інший період або продовжується у порядку, визначеному статтею 80 КЗпПУ.

5.2.8. Відповідно до статті 84 КЗпПУ, у випадках, передбачених статтею 25 Закону «Про відпустки», працівнику за його бажанням надається в обов'язковому порядку відпустка без збереження заробітної плати.

Наприклад, така відпустка надається матері або батьку, який виховує дітей без матері (в тому числі у разі тривалого перебування матері в лікувальному закладі), що має двох і більше дітей віком до 15 років або дитину-інваліда, – тривалістю до 14 календарних днів щорічно; чоловікові, дружина якого перебуває у післяпологовій відпустці, – тривалістю до 14 календарних днів; матері або іншим особам, які фактично доглядають за дитиною, в разі коли дитина потребує домашнього догляду, – тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення дитиною шестирічного віку, а в разі якщо дитина хвора на цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), – не більш як до досягнення дитиною шістнадцятирічного віку.

Стаття 25 Закону «Про відпустки» містить 18 різнопланових підстав обов'язкового надання працівникам відпустки без збереження заробітної плати, але всі вони є чітким відображенням соціальної спрямованості трудового права. Те саме можна сказати і про статтю 26 Закону «Про відпустки» та статтю 84 КЗпПУ. Згідно із зазначеними нормами за сімейними обставинами та з інших причин працівнику може надаватися відпустка без збереження заробітної плати на строк, обумовлений угодою між працівником та роботодавцем, але не більше 15 календарних днів на рік.

5.2.9. Починаючи з 2009 року Закон «Про відпустки» передбачає новий різновид відпусток – відпустку для підготовки та участі у змаганнях (стаття 16¹).

Відпустка для підготовки та участі у змаганнях надається працівникам, які беруть участь у всеукраїнських та міжнародних спортивних змаганнях.

Тривалість, порядок, умови надання та оплати відпусток для підготовки та участі у змаганнях установлюються КМУ.

Порядок надання та оплати відпусток для підготовки та участі у всеукраїнських і міжнародних спортивних змаганнях затверджено постановою КМУ від 1 червня 2011 р. № 565.

Відпустки надаються на підставі заяви працівника та листа-виклику на відповідні спортивні змагання, який готується Міністерством молоді та спорту. Відпустки надаються тривалістю не більш як 40 календарних днів на рік. Тривалість відпустки включає час, необхідний для проїзду до місця проведення спортивних змагань та повернення. Відпустки можуть надаватися частинами, про що зазначається в листі-виклику на відповідні спортивні змагання. Відпустки можуть надаватися працівникам окремо від інших відпусток, передбачених законодавством, і оформляються наказом (розпорядженням) власника або уповноваженого ним органу підприємства, установи та організації. На час перебування у відпустках за працівниками зберігається місце роботи (посада). Оплата відпусток працівникам, зазначеним у пункті 2 згаданого Порядку, здійснюється за рахунок коштів підприємств, установ та організацій, призначених на оплату праці, або коштів фізичної особи, в якій працюють за трудовим договором працівники.

5.2.10. Законами передбачено для окремих категорій громадян також інші види відпусток.

Так, Законом «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (пункт 22 статті 20, частина перша статті 21) передбачено для громадян, віднесеним до категорій 1, 2 отримання додаткової відпустки із збереженням заробітної плати строком 14 робочих днів на рік.

5.2.11. Відповідно до частини третьої коментованої статті державному службовцю надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі у порядку, визначеному статтею 10 Закону.

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати ЦВК, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби.

Державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства.

Кандидат у депутати до ВРУ, кандидат у депутати до місцевої ради, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови та кандидат на пост Президента України на період передвиборної агітації звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з наданням їм неоплачуваної відпустки. Відповідно до статті 76 Закону «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061, статті 55 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. № 2487, статті 65 Закону «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV цим особам не може бути відмовлено у такому звільненні.

Крім того, під час передвиборної агітації зазначені вище особи не можуть бути звільнені з роботи з ініціативи власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу (крім випадків ліквідації), командира військової частини (формування), без їх згоди не можуть бути переведені на іншу роботу, направлені у відрядження чи призвані на військову або альтернативну (невійськову) службу, навчальні (перевірні) та спеціальні збори військовозобов'язаних.

5.2.12. Відповідно до статті 16² Закону «Про відпустки» учасникам бойових дій, інвалідам війни, статус яких визначений Законом «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», надається додаткова відпустка із збереженням заробітної плати тривалістю 14 календарних днів на рік.

Стаття 59. Порядок і умови надання щорічних відпусток

1. Щорічні відпустки надаються державним службовцям у порядку та на умовах, визначених законодавством про працю.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення правила про порядок і умови надання щорічних відпусток державним службовцям.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення порядку і умов надання щорічних відпусток державним службовцям шляхом відсилки до законодавства про працю.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Конституційною основою положень коментованої статті є частина друга статті 45 Конституції України, яка встановлює, що право кожного на відпочинок забезпечується, зокрема, наданням оплачуваної щорічної відпустки.

3.2. Положення коментованої статті базуються на пункті «d» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованому Україною, в якому держава визнає право кожного на оплачувану періодичну відпустку.

3.3. Нормами законодавства про працю, які безпосередньо пов'язані із спеціальними нормами коментованої статті, є норми, визначені:

- статтею 79 КЗпПУ, яка регулює порядок і умови надання щорічних відпусток (частини перша-сьома);
- стаття 10 Закону «Про відпустки», яка визначає порядок надання щорічних відпусток;
- стаття 11 Закону «Про відпустки», яка визначає порядок перенесення щорічної відпустки.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Терміни, які потребували тлумачення, визначені в коментарях до статей 57 і 58 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Порядок та умови надання щорічних відпусток державним службовцям є відносинами, які не врегульовані Законом, а тому згідно із частиною третьою статті 5 Закону регулюються нормами законодавства про працю.

5.1.1. Відповідно до частини першої статті 79 КЗпПУ щорічна основна та додаткова відпустки повної тривалості у перший рік роботи надаються працівникам (у нашому випадку – державним службовцям) після закінчення шести місяців безперервної роботи на даному підприємстві, в установі, організації (у нашому випадку – державному органі).

У частині п'ятій статті 10 Закону «Про відпустки» на основі частини першої статті 79 КЗпПУ визначено, що право працівника на щорічні основну та додаткові відпустки повної тривалості у перший рік роботи настає після закінчення шести місяців безперервної роботи на даному підприємстві (у нашому випадку – у державному органі).

5.1.2. Закон визначає для деяких категорій працівників надання щорічних відпусток до настання шестимісячного строку безперервної роботи у перший рік роботи на підприємстві (у сфері державної служби до настання шестимісячного строку безперервної роботи у перший рік роботи в державному органі) (частина четверта статті 10 Закону «Про відпустки»).

Якщо виключити деякі категорії працівників, які не можуть працювати на державній службі в силу наявних обмежень (за віковою ознакою, сумісники), то отримаємо перелік категорій державних службовців, яким надаються щорічні відпустки повної тривалості до настання шестимісячного строку безперервної роботи у перший рік роботи в державному органі за їх власним бажанням, згідно із Законом «Про відпустки»:

1) жінкам – перед відпусткою у зв'язку з вагітністю та пологами або після неї, а також жінкам, які мають двох і більше дітей віком до 15 років або дитину-інваліда (пункт 1 статті 10);

2) інвалідам (пункт 2 статті 10);

3) чоловікам, дружини яких перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами (пункт 4 статті 10);

4) особам, звільненим після проходження строкової військової служби, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу або альтернативної (невійськової) служби, якщо після звільнення із служби вони були прийняті на роботу протягом трьох місяців, не враховуючи часу переїзду до місця проживання (пункт 5 статті 10);

5) працівникам, які успішно навчаються в навчальних закладах та бажають приєднати відпустку до часу складання іспитів, заліків, написання дипломних, курсових, лабораторних та інших робіт, передбачених навчальною програмою (пункт 7 статті 10);

6) працівникам, які не використали за попереднім місцем роботи повністю або частково щорічну основну відпустку і не одержали за неї грошової компенсації (пункт 8 статті 10);

7) працівникам, які мають путівку (курсівку) для санаторно-курортного (амбулаторно-курортного) лікування (пункт 9 статті 10);

8) батькам-вихователям дитячих будинків сімейного типу (пункт 10 статті 10);

9) в інших випадках, передбачених законодавством (пункт 11 статті 10).

Працівникам, діти яких у віці до 18 років вступають до навчальних закладів, розташованих в іншій місцевості, за їх бажанням надається щорічна відпустка або її частина (не менш як 12 календарних днів) для супроводження дитини до місця розташування навчального закладу та у зворотному напрямі. За наявності двох або більше дітей зазначеного віку така відпустка надається окремо для супроводження кожної дитини (частина восьма статті 10 Закону «Про відпустки»).

Працівникам, які навчаються в навчальних закладах без відриву від виробництва, щорічні відпустки за їх бажанням приєднуються до часу проведення настановних занять, виконання лабораторних робіт, складання заліків та іспитів, часу підготовки і захисту дипломного проекту та інших робіт, передбачених навчальною програмою (частина п'ятнадцята статті 10 Закону «Про відпустки»).

5.1.3. У разі надання зазначених відпусток до закінчення шестимісячного строку безперервної роботи їх тривалість визначається пропорційно відпрацьованому часу, крім визначених законом випадків, коли ці відпустки за бажанням працівника надаються повної тривалості (частина друга статті 79 КЗпПУ).

Щорічні відпустки за другий та наступні роки роботи можуть бути надані працівникові в будь-який час відповідного робочого року (частина третя статті 79 КЗпПУ).

5.1.4. Черговість надання відпусток визначається графіками, які затверджуються власником або уповноваженим ним органом за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником), і доводиться до відома всіх працівників. Під час складання графіків ураховуються інтереси виробництва, особисті інтереси працівників та можливості їх відпочинку (частина четверта статті 79 КЗпПУ).

Не в усіх державних органах створені первинні профспілкові організації. Відповідно, в державних органах черговість надання відпусток визначається графіками, які затверджуються керівником державної служби за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (за наявності), і доводиться до відома всіх державних службовців.

Виходячи із загальних правил (частина четверта статті 79 КЗпПУ) у сфері державної служби під час складання графіків відпусток ураховуються інтереси державного органу, особисті інтереси державних службовців та можливості для їх відпочинку.

Графік відпусток має враховувати обсяг роботи, який виконує державний орган протягом календарного року, і не провокувати зайву напругу в роботі державних органів в окремі періоди, черги громадян, фізичних та юридичних осіб, а також надурочну роботу, погіршення якості їх обслуговування, виникнення невідкладних або непередбачуваних робіт.

5.1.5. Щорічні основна та додаткові відпустки надаються працівникові з таким розрахунком, щоб вони були використані, як правило, до закінчення робочого року (частина четверта статті 10 Закону «Про відпустки»).

5.1.6. Конкретний період надання щорічних відпусток у межах, установа-

лених графіком, узгоджується між працівником і власником або уповноваженим ним органом, який зобов'язаний письмово повідомити працівника про дату початку відпустки не пізніше як за два тижні до встановленого графіком строку (частина п'ята статті 79 КЗпПУ).

5.1.7. У частині першій статті 12 Закону «Про відпустки» визначено, що щорічну відпустку на прохання працівника може бути поділено на частини будь-якої тривалості за умови, що основна безперервна її частина становитиме не менше 14 календарних днів.

5.1.8. Невикористана частина щорічної відпустки має бути надана працівнику, як правило, до кінця робочого року, але не пізніше 12 місяців після закінчення робочого року, за який надається відпустка (частина сьома статті 79 КЗпПУ).

5.2.1. Відповідно до частини першої статті 80 КЗпПУ на вимогу працівника (у нашому випадку – державного службовця) щорічна відпустка повинна бути перенесена на інший період у разі:

1) порушення власником або уповноваженим ним органом²⁷⁵ строку письмового повідомлення працівника про час надання відпустки (частина п'ята статті 79 Кодексу; пункт 1 частини першої статті 11 Закону «Про відпустки»);

2) несвоєчасної виплати власником або уповноваженим ним органом заробітної плати працівнику за час щорічної відпустки (частина четверта²⁷⁶ статті 115 КЗпПУ; пункт 2 частини першої статті 11 Закону «Про відпустки»).

У частині четвертій статті 115 КЗпПУ визначено, що заробітна плата працівникові за весь час щорічної відпустки виплачується не пізніше ніж за три дні до початку відпустки.

Якщо граничний строк виплати заробітної плати (у нашому випадку середньої заробітної плати за час відпустки) збігається із святковим, неробочим днем або вихідним днем, заробітна плата має виплачуватися напередодні²⁷⁷.

5.2.2. Щорічна відпустка повинна бути перенесена на інший період або продовжена у разі:

1) тимчасової непрацездатності працівника, засвідченої у встановленому порядку;

2) виконання працівником державних або громадських обов'язків, якщо згідно із законодавством він підлягає звільненню на цей час від основної роботи із збереженням заробітної плати;

3) настання строку відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами;

4) збігу щорічної відпустки з відпусткою у зв'язку з навчан-

²⁷⁵ У нашому випадку – керівником державної служби в державному органі відносно державних службовців категорій посад державної служби «Б» і «В», а відносно категорії посад державної служби «Б» – суб'єктом призначення.

²⁷⁶ У 15-тому виданні, доповненому та переробленому, Науково-практичного коментаря законодавства про працю [автори В.Г. Ротань, І.В. Зуб, О.Є. Сонін] – К.: Алерта, 2013. – С. 281] відповідна частина статті 115 КЗпПУ, замість четвертої, помилково названа третьою.

²⁷⁷ Ротань В.Г., Зуб І.В., Сонін О.Є. Вказ. праця. – С. 353.

ням (частина друга статті 80 КЗпПУ; частина друга статті 11 Закону «Про відпустки»).

5.2.3. Щорічна відпустка за ініціативою власника або уповноваженого ним органу, як виняток, може бути перенесена на інший період тільки за письмовою згодою працівника та за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) у разі, коли надання щорічної відпустки в раніше обумовлений період може несприятливо відбитися на нормальному ході роботи підприємства, установи, організації, та за умови, що частина відпустки тривалістю не менше 24 календарних днів буде використана в поточному робочому році (частина третя статті 80 КЗпПУ; частина третя статті 11 Закону «Про відпустки»).

5.2.4. У разі перенесення щорічної відпустки новий строк її надання встановлюється за згодою між працівником і власником або уповноваженим ним органом. Якщо причини, що зумовили перенесення відпустки на інший період, настали під час її використання, то невикористана частина щорічної відпустки надається після закінчення дії причин, які її перервали, або за згодою сторін переноситься на інший період з додержанням вимог статті 12 Закону «Про відпустки» (частина четверта статті 80 КЗпПУ; частина четверта статті 11 Закону «Про відпустки»). Як зазначалось, у частині першій статті 12 Закону України «Про відпустки» визначено, що щорічну відпустку на прохання працівника може бути поділено на частини будь-якої тривалості за умови, що основна безперервна її частина становитиме не менше 14 календарних днів.

5.2.5. Невикористану частину щорічної відпустки має бути надано працівнику, як правило, до кінця робочого року, але не пізніше 12 місяців після закінчення робочого року, за який надається відпустка (частина сьома статті 79 КЗпПУ; частина друга статті 12 Закону «Про відпустки»).

5.2.6. Забороняється ненадання щорічних відпусток повної тривалості протягом двох років підряд (частина п'ята статті 80 КЗпПУ; частина п'ята статті 12 Закону «Про відпустки»).

Стаття 60. Відкликання державних службовців із щорічних відпусток

1. Для виконання невідкладних завдань державні службовці, які займають посади категорії «А», можуть бути відкликані із щорічної основної або додаткової відпустки, передбаченої частиною першою статті 58 цього Закону, за рішенням суб'єкта призначення, а державні службовці, які займають посади категорій «Б» і «В», – за наказом (розпорядженням) керівника державної служби. Порядок відкликання державних службовців із щорічних відпусток затверджується Кабінетом Міністрів України.

2. Частина невикористаної відпустки за погодженням з керівником державної служби надається державному службовцю у будь-який час відповідного року чи приєднується до відпустки в наступному році з відшкодуванням непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням з відпустки.

3. Порядок відшкодування непередбачуваних витрат державних службовців у зв'язку з їх відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки затверджується Кабінетом Міністрів України.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення правил відкликання державних службовців із щорічних відпусток.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

- 1) установлення додаткового механізму забезпечення публічних інтересів – відкликання державних службовців із відпусток;
- 2) визначення суб'єктів відкликання державних службовців із щорічних відпусток і способи фіксації прийняття відповідних рішень;
- 3) встановлення порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із відпустки;
- 4) надання повноважень з визначення порядку відкликання державних службовців із щорічних відпусток КМУ.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

3.1. Конституційною основою положень коментованої статті є частина друга статті 45 Конституції України, яка встановлює, що право кожного на відпочинок забезпечується, зокрема, наданням оплачуваної щорічної відпустки.

3.2. Положення коментовані статті базуються на пункті «d» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Україною, в якому держава визнає право кожного на оплачувану періодичну відпустку.

3.3. Нормами законодавства про працю, які безпосередньо пов'язані із спеціальними нормами коментованої статті, є норми, визначені:

- статтею 79 КЗпПУ, яка, зокрема, регулює відкликання працівника із щорічної відпустки (частина восьма);
- статтею 10 Закону «Про відпустки», яка регулює відкликання працівника із щорічної відпустки;
- статтею 79 КЗпПУ, яка, зокрема, визначає, що безперервна тривалість основної частини відпустки повинна становити 14 календарних днів (частина шоста);
- статтею 12 Закону «Про відпустки», яка, зокрема, визначає, що безперервна тривалість основної частини відпустки повинна становити 14 календарних днів (частина перша).

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Терміни, які потребували тлумачення, визначені в коментарях до статей 57 і 58 цього Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. За трудовим законодавством відкликання із щорічної відпустки допускається за згодою працівника лише для відвернення стихійного лиха, виробничої аварії або негайного усунення їх наслідків, для відвернення нещасних випадків, простою, загибелі або псування майна підприємства та в інших випадках, передбачених законодавством (перше речення частини восьмої статті 79 КЗпПУ).

Відповідно до частини першої статті 60 Закону *для виконання невідкладних завдань* державні службовці, які займають посади категорії «А», можуть бути відкликані із щорічної основної або додаткової відпустки, передбаченої частиною першою статті 58 Закону, за рішенням суб'єкта призначення, а державні службовці, які займають посади категорій «Б» і «В», – за наказом (розпорядженням) керівника державної служби. Порядок відкликання державних службовців із щорічних відпусток затверджується КМУ.

Особливості відкликання державних службовців із щорічних відпусток за змістом частини першої коментованої статті передбачають, що:

- 1) відкликання державних службовців із щорічних відпусток пов'язується з виконанням невідкладних завдань;
- 2) суб'єктами, яким надано право відкликання державних службовців із щорічних відпусток для виконання невідкладних завдань, є щодо державних службовців, які займають посади категорії «А», суб'єкт їх призначення, а щодо категорій «Б» і «В» – керівник державної служби;
- 3) визначення інших особливостей порядку відкликання державних службовців із щорічних відпусток для виконання невідкладних завдань законодавець делегує КМУ.

5.1.1. За змістом частини першої коментованої статті і частини четвертої статті 56 Закону маємо відрізнити відкликання державних службовців із щорічних відпусток для виконання невідкладних завдань від явки на службу і праці понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові і неробочі дні для виконання невідкладних і непередбачуваних завдань.

За загальним правилом, відкликання державних службовців із щорічних відпусток для виконання невідкладних завдань потребує врахування таких моментів:

1) необхідність згоди державного службовця (перше речення частини восьмої статті 79 КЗпПУ; частина третя статті 12 Закону «Про відпустки»), хоча у контексті Закону питання згоди може розглядатися як необов'язкове, адже нормою Закону «згода» не передбачена;

2) безперервна тривалість основної частини відпустки (до відкликання і після нього) повинна становити 14 календарних днів (частина шоста статті 79 КЗпПУ; частина перша статті 12 Закону «Про відпустки»);

3) у разі перенесення щорічної відпустки новий строк її надання встановлюється за згодою між працівником і власником або уповноваженим ним органом. Якщо причини, що зумовили перенесення відпустки на інший період, настали під час її використання, то невикористана частина щорічної відпустки надається після закінчення дії причин, які її перервали, або за згодою сторін переноситься на інший період (частина четверта статті 11 Закону «Про відпустки»).

5.1.2. Порядком відкликання державного службовця із щорічної відпустки, затвердженим постановою КМУ від 26 березня 2016 р. № 230, визначено процедуру відкликання державного службовця із щорічної відпустки.

До щорічних відпусток, з яких може бути відкликано державного службовця, належать основна оплачувана відпустка і додаткова оплачувана відпустка.

Підставою для відкликання державного службовця із щорічної відпустки є необхідність виконання невідкладного завдання, про яке не було і не могло бути відомо під час надання щорічної відпустки, за умови неможливості виконання такого завдання іншою уповноваженою на це особою.

Відкликання із щорічної відпустки державного службовця, який займає посаду категорії «А», здійснюється за рішенням суб'єкта призначення, яке реалізується шляхом видання наказу (розпорядження).

Відкликання із щорічної відпустки керівника державного органу або його заступника, який займає посаду державної служби категорії «Б», здійснюється за рішенням керівника державної служби органу вищого рівня, який є суб'єктом призначення, шляхом видання відповідного наказу (розпорядження).

Відкликання із щорічної відпустки інших державних службовців, які займають посади категорії «Б» чи «В», здійснюється за рішенням керівника державної служби державного органу, яке приймається у формі відповідного наказу (розпорядження).

Рішення про відкликання із щорічної відпустки (далі – рішення про

відкликання) приймається суб'єктом призначення або керівником державної служби стосовно:

1) державного службовця, який займає посаду категорії «А», за наявності: ініціативи суб'єкта призначення; обґрунтованого подання керівника державної служби відповідного державного органу;

2) державного службовця, який займає посаду категорії «Б» чи «В», за наявності: ініціативи керівника державної служби органу вищого рівня, який є суб'єктом призначення щодо керівника державного органу або його заступника; ініціативи керівника державної служби щодо керівників самостійних структурних підрозділів та інших державних службовців, які безпосередньо йому підпорядковані; обґрунтованого подання керівника самостійного структурного підрозділу на підставі повідомлення безпосереднього керівника про необхідність відкликання державного службовця, який працює в такому структурному підрозділі.

Проект наказу (розпорядження) про відкликання державного службовця готується службою управління персоналом державного органу. Зазначення в наказі (розпорядженні) невідкладного завдання, яке стало підставою для відкликання державного службовця, є обов'язковим.

Стосовно прийнятого рішення про відкликання та необхідності виконання невідкладного завдання служба управління персоналом державного органу повідомляє державному службовцю з використанням засобів телефонного та електронного (за наявності) зв'язку, а також поштового зв'язку не пізніше ніж за п'ять календарних днів до такого відкликання.

У разі необхідності виконання особливо важливих завдань для відвернення стихійного лиха, захисту та/або збереження життя і здоров'я громадян, забезпечення захисту та/або відновлення прав чи інтересів людини або громадянина стосовно прийнятого рішення про відкликання служба управління персоналом державного органу повідомляє державному службовцю з використанням засобів телефонного та електронного (за наявності) зв'язку не пізніше ніж за два календарні дні до такого відкликання.

У день прибуття на роботу служба управління персоналом державного органу ознайомлює в установленому порядку державного службовця з наказом (розпорядженням) про його відкликання та надає завірену копію такого наказу (розпорядження).

У разі неможливості прибути на роботу у зв'язку із погіршенням стану здоров'я, складною транспортною обстановкою чи за наявності інших обставин, що ускладнюють прибуття на роботу, державний службовець повідомляє про виникнення таких обставин з використанням засобів телефонного або електронного (за наявності) зв'язку особу, яка прийняла рішення про відкликання, або службу управління персоналом державного органу чи безпосереднього керівника.

Після закінчення відпустки державний службовець повинен подати до служби управління персоналом інформацію, документи, необхідні для підтвердження обставин, що ускладнили прибуття на роботу у зв'язку з відкликанням.

5.2. Відповідно до частини другої коментованої статті частина невикористаної відпустки за погодженням з керівником державної служби надається державному службовцю у будь-який час відповідного року чи приєднується до відпустки в наступному році з відшкодуванням непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням з відпустки.

5.3. Відповідно до частини третьої коментованої статті постановою КМУ від 26 березня 2016 р. № 231 затверджено Порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки.

Підставою для відшкодування непередбачуваних витрат є рішення про відкликання державного службовця із щорічної основної або додаткової відпустки:

- 1) для державного службовця, який займає посаду категорії «А», – наказ (розпорядження) суб'єкта призначення;
- 2) для державного службовця, який займає посаду категорії «Б» чи «В», – наказ керівника державної служби або особи, яка виконує його обов'язки.

Відшкодування непередбачуваних витрат здійснюється в разі відкликання державного службовця із щорічної основної або додаткової відпустки під час його перебування в санаторно-курортному закладі, іншому місці відпочинку (лікування) як у межах України, так і за кордоном, у зв'язку з чим державний службовець змушений здійснити непередбачувані витрати, пов'язані з прибуттям на роботу.

До непередбачуваних витрат, які підлягають відшкодуванню, належать:

- 1) у разі відкликання державного службовця до від'їзду на відпочинок (лікування): витрати на придбання невикористаних проїзних документів; витрати у зв'язку з розірванням цивільно-правових договорів щодо організації відпочинку (лікування); витрати, пов'язані з бронюванням проїзних документів, місць проживання та надання інших послуг; документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду та перебування в місці відпочинку (оформлення візи, страхування, дозволів, сплати зборів тощо);
- 2) у разі відкликання державного службовця, який перебуває на відпочинку (лікуванні): витрати на придбання невикористаних проїзних документів; витрати, пов'язані із заміною проїзних документів чи придбанням нових (у разі неможливості повернути попередні проїзні документи), та інші витрати, пов'язані з поверненням до місця проживання залізничним, повітряним, водним і автомобільним транспортом загального користування (крім таксі); витрати, пов'язані з невикористаними днями відпочинку (лікування) в разі неповернення (часткового повернення) коштів надавачем послуг, зокрема за цивільно-правовими договорами.

Непередбачувані витрати відшкодовуються державному службовцю протягом одного місяця з дня видання наказу (розпорядження) про відкликання державного службовця із щорічної основної або додаткової відпустки на підставі його письмової заяви за умови наявності документів, що засвідчують обсяг таких витрат, зокрема проїзних документів або транспортних рахунків

(багажних квитанцій), цивільно-правових договорів та рахунків (квитанцій), електронних квитків за наявності посадкового талона та документів про сплату рахунків, отриманих із готелів (мотелів) або від осіб, що надають послуги з розміщення та проживання, зокрема за бронювання місць у місцях проживання, страхових полісів тощо.

Відшкодування непередбачуваних витрат здійснюється в межах видатків, передбачених на утримання відповідної бюджетної установи.

Розділ VIII

ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Глава 1. Службова дисципліна

Стаття 61. Забезпечення службової дисципліни

1. Службова дисципліна забезпечується шляхом:

1) дотримання у службовій діяльності вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку;

2) формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України;

3) поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців;

4) поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості.

1. Предмет регулювання

У статті визначено базові положення, що стосуються дотримання службової дисципліни всіма державними службовцями, а також основні принципи її забезпечення керівниками державної служби. І хоч ця стаття не спрямована на врегулювання якихось конкретних суспільних відносин, вона встановлює загальні правила правового регулювання:

1) усіх відносин, пов'язаних з дотриманням державними службовцями законодавства про державну службу та виконанням ними своїх посадових обов'язків;

2) відносин між керівництвом (безпосереднім керівником, керівником вищого рівня, керівником державної служби) та кожним конкретним державним службовцем.

2. Цілі статті (мета норми)

Із назви та перших слів частини першої статті може скластися враження, ніби вона спрямована на визначення сукупності способів (методів) забезпечення службової дисципліни керівниками усіх рівнів. Насправді в ній йдеться про способи забезпечення службової дисципліни законодавцем (див., зокрема, положення пункту 1 частини першої статті 61). Останні сформульовані в Законі як чотири загальні (базові) вимоги, три з яких адресовані виключно керівникам (пункти 2–4), а одна – всім державним службовцям (пункт 1).

Отже, мета статті полягає у визначенні загальних вимог (на рівні принципів), адресованих усім державним службовцям та їх керівництву, дотримання яких має забезпечити високий рівень службової дисципліни в усіх органах та в усій державі.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Положення коментованої статті ґрунтуються на вимогах пунктів 1–6 частини першої статті 4 Закону та спрямовуються на практичну реалізацію таких принципів державної служби, як верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, добросовісність та ефективність.

4. Коментар основних положень статті (зокрема з визначенням термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Основне призначення коментованої статті – визначити базові принципи, дотримання яких на практиці має забезпечити високий рівень службової дисципліни.

Виходячи з пункту 10 частини першої статті 2 Закону *службова дисципліна* – це:

- 1) неухильне додержання Присяги державного службовця;
- 2) сумлінне виконання службових обов'язків;
- 3) сумлінне виконання правил внутрішнього службового розпорядку.

Присяга державного службовця – це офіційно та публічно взяте на себе державним службовцем зобов'язання вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та інших законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки (зміст зазначених вище зобов'язань розкривається у коментарі до статті 36 Закону)²⁷⁸.

²⁷⁸ Зміст і порядок складення Присяги державного службовця визначено приписами статті 36 Закону. Присяга складається державним службовцем при призначенні на посаду державної служби вперше. Відмова від складення Присяги державного службовця є відмовою від зайняття посади державної служби.

При цьому варто відзначити, що вимога щодо додержання Присяги державного службовця включає в себе й «дотримання ним у службовій діяльності вимог Закону «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби» (пункт 1 частини першої статті 61)²⁷⁹.

«Неухильне» додержання Присяги державного службовця означає, що зазначені вище зобов'язання державний службовець має виконувати незалежно від будь-яких об'єктивних (неналежне інформаційне забезпечення, погане облаштування приміщення чи робочого місця, відсутність необхідного обладнання тощо) чи суб'єктивних обставин (особисті чи сімейні труднощі, матеріальна скрута тощо).

У Законі у контексті визначення обов'язків державного службовця, який займає певну посаду, майже завжди застосовується термін «посадові обов'язки» (статті 2, 4, 7–9, 22, 23, 33, 35, 42–44, 50, 55, 61–65, 67, 71, 72, 87, 89). Утім, у статтях 2, 65, 88 Закону вживається також термін «службові обов'язки».

Аналіз усіх зазначених норм дозволяє стверджувати, що в Законі зазначені вище терміни мають тотожний зміст і вживаються для позначення всіх обов'язків державного службовця, які покладаються на нього як у зв'язку із набуттям статусу державного службовця (їдеться, передусім, про «службові» обов'язки, визначені у статті 8 та у інших нормах Закону), так і у зв'язку з займанням такою особою конкретної посади у конкретному органі, що покладає на нього низку додаткових (власне «посадових», «обумовлених посадою») обов'язків, вписаних у «спеціальних» Законах, положенні про конкретний державний орган та/або його структурний підрозділ, а також посадовій інструкції.

Службові (посадові) обов'язки – це обов'язки державного службовця, визначені Законом (передусім, приписами частини першої статті 8), іншими (як правило «спеціальними») законами України, положеннями про державний орган та/або його структурний підрозділ, а також посадовою інструкцією (в частині обов'язків, що однозначно впливають з приписів законів і не суперечать йому) (детальніше див. коментар до статей 64 і 65 Закону).

Під «сумлінністю» виконання службових (посадових) обов'язків слід розуміти те, що державний службовець має виконувати ці обов'язки добросовісно, старанно, ретельно та чесно. Такі обов'язки мають виконуватися з максимальною самовіддачею кожного конкретного державного службовця в межах його компетенції. Якщо ж компетенція конкретного службовця не дозволяє йому належним чином виконувати покладені на нього службові (посадові) обов'язки, то слід вести мову не про «несумлінне» виконання ним службових (посадових) обов'язків, а про необхідність підвищення його кваліфікації (зокрема шляхом навчання), а у виключних випадках – про необхідність притягнення до дисциплінарної відповідальності аж до звільнення з посади державної служби.

²⁷⁹ Детальніше про це йтиметься у коментарі до пункту 1 частини першої статті 61 Закону.

Правила внутрішнього службового розпорядку – це локальний нормативний документ, яким встановлюється режим робочого часу та відпочинку в державному органі, визначаються загальні вимоги щодо охорони праці та протипожежної безпеки в ньому, загальні правила етичної поведінки, а також регламентується низка інших питань, пов'язаних із загальною організацією роботи такого державного органу.

Згідно з частиною першою статті 47 Закону правилами внутрішнього службового розпорядку визначаються: 1) початок та кінець робочого часу державного службовця; 2) перерви, що надаються для відпочинку та прийняття їжі; 3) умови і порядок перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу; 4) порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів (розпоряджень) та доручень із службових питань; 5) загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки; 6) загальні правила етичної поведінки в державному органі; 7) порядок повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі; 8) порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем; 9) інші положення, що не суперечать Закону та іншим актам законодавства (детальніше про зміст правил внутрішнього службового розпорядку, порядок їх затвердження та доведення до відома державних службовців див. статтю 47 Закону та коментар до неї).

Оскільки правила внутрішнього службового розпорядку не стосуються особистих якостей державного службовця (рівня його кваліфікації, інтелектуальних здібностей, характеру та інших психологічних якостей тощо), а їх дотримання не вимагає особливих інтелектуальних чи фізичних зусиль, то під «сумлінністю» виконання правил внутрішнього службового розпорядку слід розуміти їх неухильне дотримання кожним державним службовцем відповідного державного органу.

4.2. Попри те, що офіційна дефініція терміну «службова дисципліна» закріплена у пункті 10 частини першої статті 2 Закону, варто відзначити, що в межах розділу VIII Закону (особливо в контексті положень статті 62) цей термін набуває дещо іншого (в одній частині суттєво «звуженого», а в іншій – «розширеного») змісту у порівнянні з базовим визначенням. При цьому слід відзначити, що ці положення, як правило, не є взаємовиключними; вони не перебувають між собою у стані правової колізії чи конкуренції (хоча й нерідко містять одні й ті ж вимоги тільки під різним кутом).

Особливу увагу слід звернути на те, що згідно з положеннями статті 64 Закону єдиною підставою дисциплінарної відповідальності є *факт порушення особою службової дисципліни*. Тому приписи статей 64 і 65 Закону слід розглядати не лише як такі, що закріплюють підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, а й як такі, що визначають перелік основних вимог до нього в контексті дотримання службової дисципліни.

Отже, наразі слід виходити з того, що **службова дисципліна** включає в себе:

1) дотримання кожним державним службовцем у своїй службовій діяльності вимог Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку (пункт 1 частини першої статті 61 Закону) (характеристика цих положень буде наведена у пункті 4.3 коментаря до статті 61 Закону);

2) неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку (пункт 10 частини першої статті 2 Закону) (див. коментар до статті 2 Закону, а також пункт 4.1 коментаря до статті 61 Закону);

3) виконання обов'язків, визначених у статті 8 Закону, а також недопущення вчинків, несумісних із статусом державного службовця; виявлення високого рівня культури, професіоналізму, витримки, тактовності, поваги до громадян, керівництва та інших державних службовців; дбайливе ставлення до державного майна та інших публічних ресурсів (стаття 62 Закону) (див. коментар до статей 8 і 62 Закону);

4) виконання посадових обов'язків, визначених Законом, іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби та посадовою інструкцією; дотримання правил етичної поведінки; а також недопущення поведінки, яка може бути підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (статті 64 і 65 Закону). Зокрема, зі змісту зазначених вище статей випливає, що службова дисципліна вимагає від державного службовця:

- дотримуватися Присяги державного службовця;
- дотримуватися правил етичної поведінки державних службовців;
- поважати державу, державні символи України та Український народ;
- не допускати поведінки, яка шкодитиме авторитету державної служби;
- сумлінно виконувати посадові обов'язки, акти органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- дотримуватися правил внутрішнього службового розпорядку;
- діяти виключно в межах своїх службових повноважень та не допускати фактів зловживання ними та їх перевищення;
- дотримуватися вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- не допускати використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- подавати під час вступу на державну службу достовірну інформацію про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також подавати необхідну інформацію про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- повідомляти керівнику державної служби про виникнення відносин

прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

- не допускати прогулів (у тому числі відсутність на службі більше 3 годин протягом робочого дня) без поважних причин;
- перебувати на службі виключно у тверезому стані;
- приймати виключно обґрунтовані рішення та не допускати порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну (аналіз всіх цих вимог міститься у коментарі до статей 64 і 65 Закону).

Як бачимо, вимоги цих базових положень щодо службової дисципліни тісно переплітаються між собою та нерідко повторюють одна одну. Зокрема, вимога щодо сумлінного виконання посадових (службових) обов'язків міститься у всіх наведених вище пунктах; вимога щодо виконання правил внутрішнього службового розпорядку міститься як у пункті 1 частини першої статті 61, так і у пункті 10 частини першої статті 2 та частині другій статті 65 Закону; вимога щодо дотримання вимог Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби закріплена як у пункті 1 частини першої статті 61 та частини другої статті 65, так і впливає зі змісту Присяги державного службовця (стаття 36).

4.3. Перший (і базовий) принцип забезпечення службової дисципліни закріплений у пункті 1 частини першої статті 61 Закону. Він стосується державних службовців усіх рівнів, а також їх керівників і вимагає від них *дотримання (виконання) у своїй службовій діяльності:*

- 1) *вимог Закону;*
- 2) *вимог інших нормативно-правових актів у сфері державної служби;*
- 3) *правил внутрішнього службового розпорядку.*

У пункті 1 частини першої статті 61 Закону (як і в пункті 1 частини першої статті 61, частині другій статті 65 та інших нормах аналогічного змісту) не уточнюється, яких саме вимог повинні дотримуватися державні службовці. Із цього слід зробити висновок, що йдеться про обов'язок дотримуватися *всіх (без винятку) вимог, визначених згаданими актами, які за конкретних умов висуваються до конкретного державного службовця чи його керівника.*

У контексті Закону йдеться, передусім, про необхідність дотримання вимог:

- сформульованих у формі принципів державної служби (стаття 4);
- щодо виконання посадових (службових) обов'язків державного службовця (стаття 8);
- щодо підпорядкування державних службовців (зокрема, виконання наказів, розпоряджень та доручень керівників) (стаття 9);
- щодо політичної неупередженості державних службовців (стаття 10);
- щодо захисту права на державну службу (стосується, передусім, керівників державної служби та керівництва НАДС) (стаття 11);

- щодо забезпечення формування та реалізації НАДС (в особі відповідних керівників) державної політики у сфері державної служби (стаття 13);
- що стосуються членів Комісії (але лише тих членів, які є державними службовцями) (статті 14–16);
- що висуваються до керівників державної служби (стаття 17);
- що висуваються до спеціаліста з питань персоналу та працівників служби управління персоналом (стаття 18);
- що висуваються до осіб, які претендують на вступ на державну службу (статті 19 і 20);
- що визначають порядок і умови проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби (статті 22–30);
- щодо призначення на посаду державної служби (стосуються переважно суб'єктів призначення та керівників державної служби, але є й вимоги (наприклад, щодо складання Присяги державного службовця), адресовані особам, які призначаються на відповідні посади) (статті 31–37);
- щодо просування державного службовця по службі, переведення, службових відряджень, а також зміни істотних умов державної служби (стосуються переважно керівників державної служби) (статті 40–43);
- щодо оцінювання результатів службової діяльності (стаття 44);
- щодо підготовки та оприлюднення публічного звіту керівника органу виконавчої влади (стаття 45);
- щодо розробки, затвердження та доведення до відома державних службовців правил внутрішнього службового розпорядку (стаття 47);
- щодо підвищення рівня професійної компетентності державних службовців (статті 48 і 49);
- що оплати праці державних службовців (статті 50–52), їх заохочення (стаття 53) та забезпечення соціальних гарантій (стаття 54);
- щодо створення керівником державної служби належних умов для виконання посадових обов'язків (стаття 55);
- щодо робочого часу та часу відпочинку державних службовців, надання їм відпусток та підстав для відкликання державних службовців із щорічних відпусток (статті 56–60);
- щодо дотримання (пункт 1 частини першої статті 61 і стаття 62) та забезпечення (пункти 2–4 частини першої статті 61 і стаття 63) службової дисципліни;
- щодо реалізації дисциплінарної відповідальності та вирішення низки питань, нерозривно пов'язаних із нею (статті 64–79);
- щодо забезпечення реалізації матеріальної відповідальності державних службовців (статті 80–82);
- щодо підстав і порядку припинення державної служби (статті 83–88), передачі державним службовцем справ і ввіреного йому майна (стаття 89), а також пенсійного забезпечення колишніх державних службовців (стаття 90);
- щодо особливостей проходження державної служби в окремих державних органах (стаття 91).

До «*вимог інших нормативно-правових актів у сфері державної служби*» слід відносити приписи, що встановлюють ті чи інші правила поведінки у сфері державної служби²⁸⁰ та містяться:

1. В інших (стосовно Закону «Про державну службу») законах.

Йдеться, зокрема, про положення Конституції України, якими встановлюються загальні правила чи особливості призначення певних категорій державних службовців (наприклад, згідно з пунктом 35 частини першої статті 85 керівника апарату ВРУ призначає та звільняє з посади Парламент) та деяких інших Законів («Про судоустрій та статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», «Про прокуратуру», «Про Фонд державного майна України», «Про Антимонопольний комітет України», «Про запобігання корупції», «Про Конституційний Суд України», «Про Регламент Верховної Ради України» тощо), якими визначено певні особливості регламентації відносин у сфері державної служби.

Наприклад, у Законі «Про судоустрій та статус суддів» визначено низку особливостей призначення керівників апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя (див., зокрема, частину четверту статті 155). Певні особливості призначення керівника секретаріату Вищої ради правосуддя містяться у Законі «Про Вищу раду правосуддя» (див. коментар до статті 91 Закону «Про державну службу»).

2. У підзаконних актах загальнодержавної сфери дії.

Йдеться переважно про ті нормативно-правові акти, які спрямовані на забезпечення реалізації положень Закону «Про державну службу». До них, передусім, слід віднести такі акти:

- Типове положення про службу управління персоналом державного органу, затверджене наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 47;
- Порядок стажування державних службовців, затверджений наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 48;
- Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами, затверджений наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 49;
- Типові правила внутрішнього службового розпорядку, затверджені наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 50;
- Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців, затверджений наказом Нацдержслужби від 22 березня 2016 р. № 64;
- Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», затверджений наказом Нацдержслужби від 6 квітня 2016 р. № 72;
- Порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я, затверджений спільним наказом Нацдержслужби та МОЗ від 13 квітня 2016 р. № 80/352;

²⁸⁰ Тобто, слова «у сфері державної служби», вживані у пункті 1 частини першої статті 61 Закону, слід відносити до слова «вимоги», а не до слів «інших нормативно-правових актів».

– Порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби, затверджений наказом Нацдержслужби від 12 квітня 2016 р. № 76;

– Перелік тестових питань на перевірку знання Конституції, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства, затверджений спільним наказом Нацдержслужби та Міністерства юстиції України від 6 травня 2016 р. № 97/1328/5;

– Порядок оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, затверджений наказом Нацдержслужби від 25 травня 2016 р. № 110;

– Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів), затверджене наказом Мінсоцполітики від 13 червня 2016 р. № 646;

– Інструкція щодо заповнення Особової картки державного службовця, затверджена наказом Нацдержслужби від 5 серпня 2016 р. № 156;

– Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Нацдержслужби від 5 серпня 2016 р. № 158;

– Порядок проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами вимог Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби, затверджений наказом Нацдержслужби від 26 вересня 2016 р. № 193;

– Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади, затверджений наказом Нацдержслужби від 20 грудня 2016 р. № 277;

– Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затверджене постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243;

– Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246 (в редакції постанови КМУ від 18 серпня 2017 р. № 648);

– Порядок обчислення стажу державної служби, затверджений постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 229;

– Критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджені постановою КМУ від 6 квітня 2016 р. № 271;

– постанова КМУ «Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»» від 20 квітня 2016 р. № 304;

– Порядок присвоєння рангів державних службовців, затверджений постановою КМУ від 20 квітня 2016 р. № 306;

- Порядок обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, затверджений постановою КМУ від 20 квітня 2016 р. № 314;
- Порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки, затверджений постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 230;
- Порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки, затверджений постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 231;
- Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток, затверджений постановою КМУ від 6 квітня 2016 р. № 270;
- Порядок проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу, затверджений постановою КМУ від 24 червня 2016 р. № 393;
- розпорядження КМУ «Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу» від 13 липня 2016 р. № 490-р.;
- Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», затверджені постановою КМУ від 22 липня 2016 р. № 448;
- Зміни, що вносяться до актів Кабінету Міністрів України, затверджені постановою КМУ від 22 липня 2016 р. № 465;
- Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, затверджений постановою КМУ від 8 серпня 2016 р. № 500;
- Схема посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році, затверджена постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15;
- Розмір надбавок до посадових окладів за ранги державних службовців, затверджений постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15;
- Перелік посад державної служби, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці, затверджений постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15;
- Умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах, затверджені постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15;
- Умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, і працівників Управління адміністративних будинків Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Управління адміністративними будинками Державного управління справами, Управління адміністративними будинками Управління справами Апарату Верховної Ради України, затверджені постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15;
- Порядок преміювання державних службовців, які займають посади

державної служби категорії «А», затверджений постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15;

– Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затверджене постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15;

– Порядок атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою, затверджений постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 301;

– Порядок формування державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил, затверджений постановою КМУ від 14 липня 1999 р. № 1262;

– Порядок прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування галузі знань «Публічне управління та адміністрування», затверджений постановою КМУ від 29 липня 2009 р. № 789;

– Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затверджений постановою КМУ від 23 серпня 2017 р. № 640.

Наведений вище перелік підзаконних актів загальнодержавної сфери дії не є вичерпним, а отже до числа таких актів можуть бути віднесені й інші акти такого характеру, якщо ними регулюються суспільні відносини у сфері державної служби.

Крім того, слід мати на увазі, що у найближчій перспективі очікується затвердження Урядом Порядку відшкодування витрат державного службовця та надання інших компенсацій у зв'язку з направленням у відрядження. Цей акт також регламентуватиме відповідну сферу суспільних відносин у сфері державної служби, а отже його вимоги поширюватимуться на певне коло державних службовців.

3. Локальних підзаконних актах.

Йдеться, передусім, про те, що такі вимоги можуть міститися у *положеннях про державний орган та/або його структурний підрозділ, а також у посадовій інструкції.*

Виходячи зі змісту Закону, *посадова інструкція* – це документ, у якому визначено безпосередні посадові (службові) обов'язки кожного державного службовця (за посадою).

При цьому слід мати на увазі, що згідно з частиною п'ятою статті 31 Закону служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби зобов'язана ознайомити його з посадовою інструкцією *під підпис.*

Правила внутрішнього службового розпорядку визначають загальні положення щодо організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату, режим роботи, умов перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу, та є обов'язковими для державних службовців відповідного державного органу. Типові правила

внутрішнього службового розпорядку затверджені наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 50.

Правила внутрішнього службового розпорядку в державному органі затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу за поданням керівника державної служби в державному органі і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі Типових правил.

Питання, пов'язані із застосуванням правил внутрішнього службового розпорядку, вирішуються керівником державної служби, а у випадках, передбачених чинним законодавством, – спільно або за згодою з виборним органом первинної профспілкової організації у разі її наявності.

Недотримання вимог правил внутрішнього службового розпорядку є підставою для притягнення державного службовця до відповідальності у порядку, передбаченому законодавством. Утім така відповідальність виключається, якщо згадані правила не доведені належним чином до відома державного службовця.

4.4. Другий принцип забезпечення службової дисципліни стосується лише керівників державної служби.

Виходячи з приписів частини першої статті 17 Закону, керівниками державної служби є:

- 1) у Секретаріаті КМУ – Державний секретар КМУ;
- 2) у міністерстві – державний секретар міністерства;
- 3) в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу;
- 4) у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник відповідного органу;
- 5) в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату).

Згідно з вимогами пункту 2 частини першої статті 61 Закону керівник державної служби повинен *забезпечувати формування у підпорядкованих державних службовців:*

- 1) високих професійних якостей;
- 2) сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків;
- 3) поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України.

При застосуванні приписів пункту 2 частини першої статті 61 Закону слід мати на увазі, що законодавство України не визначає, що таке «високі професійні якості», а тому при реалізації цих положень потрібно мати на увазі, що така вимога певною мірою є узагальненою щодо вжиття керівником державної служби заходів, які дозволять поліпшувати якості державних службовців, необхідні для якнайкращого виконання покладених на них посадових обов'язків (забезпечення або сприяння набуттю чи удосконаленню знань у відповідній сфері; забезпечення або сприяння набуттю чи покращенню професійних навичок; сприяння розвитку психічної стійкості

державного службовця, необхідної для виконання тих чи інших завдань; забезпечення розвитку ділового мовлення та культури спілкування тощо).

Сумлінне ставлення до виконання своїх посадових обов'язків (про зміст цього поняття див. пункт 4.1 коментаря до цієї статті) забезпечується передусім за допомогою закріплених у Законі засобів заохочення та притягнення порушників службової дисципліни до дисциплінарної відповідальності. Проте, керівникам державної служби варто використовувати будь-які інші способи, що здатні покращувати ставлення державних службовців до виконання своїх посадових обов'язків. Цього можна досягнути, зокрема, проведенням виховної та просвітницької роботи серед державних службовців, показуванням власного прикладу у виконанні своїх посадових обов'язків з суто «людською» похвалою та підтримкою сумлінних службовців і запровадження морального осуду несумлінних працівників.

На сьогодні переважна більшість прав і свобод людини, а також державні символи охороняються нормами права, а тому під забезпеченням *«поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України»* слід передусім мати на увазі вжиття заходів, спрямованих на недопущення правопорушень, які посягають на зазначені цінності. Разом з тим державний службовець не тільки повинен дотримуватися законодавства, а й бути взірцем у відносинах з іншими людьми, оскільки він представляє державу, а тому керівник державної служби зобов'язаний вживати всіх можливих заходів, спрямованих на те, щоб його підлеглі не вчиняли навіть таких аморальних вчинків, за які не передбачена відповідальність.

4.5. Третій принцип забезпечення службової дисципліни вимагає від *«керівників усіх рівнів»* поєднання методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців (пункт 3 частини першої коментованої статті).

4.6. Четвертий принцип забезпечення службової дисципліни, що закріплений у пункті 4 частини першої коментованої статті, вимагає від *«керівників»* поєднання повсякденної вимогливості до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості.

Третій і четвертий принципи забезпечення службової дисципліни ґрунтуються на ідеї, згідно з якою забезпечення дотримання належної поведінки державним службовцем можливе лише за умови вдалого поєднання заохочувальних заходів із заходами відповідальності, а вимогливості – з турботою. Розумний баланс між такими різними підходами до стимулювання належної поведінки державного службовця спроможний забезпечити високий рівень службової дисципліни.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі / інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Коментованою статтею встановлено принципи забезпечення службової дисципліни, які ґрунтуються на загальних принципах державної служби, визначених у статті 4 Закону (передусім, верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності та ефективності). Отже, положення коментованої статті, з одного боку, є логічним продовженням (розвитком) цілісної системи принципів державної служби, а з іншого – правовою основою (фундаментом) системи забезпечення службової дисципліни.

Коментована стаття встановлює й конкретні вимоги до поведінки державних службовців та їх керівництва, дотримання яких покликане забезпечити високий рівень службової дисципліни. Зокрема, пункти 2–4 частини першої коментованої статті визначають основний інструментарій керівника в контексті забезпечення службової дисципліни підлеглих. У цьому контексті стаття виступає своєрідною з'єднувальною ланкою між статтею 4 та статтями 62 і 63 Закону.

Положення коментованої статті нерозривно пов'язані з низкою інших статей Закону (див., зокрема, пункт 10 частини першої статті 2, статтями 36, 47 і 91), а також з положеннями деяких підзаконних актів (зокрема з Типовими правилами внутрішнього службового розпорядку, затвердженими наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 50, та Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Нацдержслужби від 5 серпня 2016 р. № 158).

Стаття 62. Обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни

1. Державний службовець зобов'язаний виконувати обов'язки, визначені статтею 8 цього Закону, а також:

1) не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця;
2) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців;

3) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів.

2. Державний службовець особисто виконує покладені на нього посадові обов'язки.

1. Предмет регулювання

Стаття визначає обов'язки кожного державного службовця (в тому числі керівного складу) в контексті дотримання службової дисципліни. При цьому слід мати на увазі, що наведений у статті перелік таких обов'язків державного службовця є неповним. Зокрема, під час визначення обов'язків державного службовця у контексті дотримання ним службової дисципліни, як мінімум, слід брати до уваги вимоги пункту 10 частини першої статті 2, статті 8, пункту 1 частини першої статті 61, статті 64 та статті 65 Закону (див. коментар до зазначених вище норм).

2. Цілі статті (мета норми)

Стаття спрямована на деталізацію та формалізацію тих обов'язків державного службовця, дотримання яких дає змогу зробити однозначний висновок про дотримання чи недотримання ним службової дисципліни.

Досягнення цієї мети має суттєве значення, оскільки:

а) кожен керівник державної служби зобов'язаний здійснювати постійний контроль за дотриманням службової дисципліни в державному органі (пункт 8 частини другої статті 17 Закону), а без чітких орієнтирів забезпечити ефективність та об'єктивність такого контролю неможливо;

б) у разі порушення службової дисципліни у формах, визначених у частині другій статті 65 Закону, службова особа притягається до дисциплінарної відповідальності (частина перша статті 64 Закону).

Разом з тим, успішній реалізації зазначеної мети суттєво заважає те, що наведений у коментованій статті 62 Закону перелік таких обов'язків державного службовця є неповним (див. пункт 1 коментаря до цієї статті), а обов'язки сформульовано досить абстрактно (за допомогою оціночних або декларативних понять). Таким чином, на практиці юридично тотожні факти нерідко отримуватимуть різну правову оцінку (детальніше див. пункт 4 коментаря до цієї статті).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою положень коментованої статті є принципи державної служби (передусім законності, професіоналізму, добросовісності та патріотизму), а також приписи статті 8 Закону, яка визначає основні обов'язки державного службовця.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Крім обов'язків державного службовця, перелічених у статті 8 Закону, до його обов'язків щодо додержання службової дисципліни належать також ті, що передбачені частиною першою коментованої статті, а саме:

- а) не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця;
- б) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців;
- в) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів.

Перелічені обов'язки державного службовця є оціночними, а тому в кожному конкретному випадку вони можуть набувати різного змісту. На сьогодні зміст цих вимог не розкрито (навіть в загальних рисах) ні в межах Закону, ні в межах підзаконних актів, прийнятих для його реалізації.

Статус державного службовця вимагає від нього, передусім, дотримуватися у своїй діяльності службової дисципліни, що, в свою чергу, вимагає від нього (зокрема, в частині етичних правил) не допускати будь-яких інших вчинків, які завдають або можуть завдати шкоди фізичній або юридичній особі, суспільству або державі. Тому вимогу про недопущення *вчинків, несумісних із статусом державного службовця*, слід розуміти як таку, що забороняє державному службовцю: допускати будь-які порушення службової дисципліни (див. коментар до статті 61 Закону); вчиняти кримінальні та адміністративні правопорушення.

Під виявленням *високого рівня культури* у коментованій статті слід мати на увазі культуру поведінки державного службовця під час реалізації покладених на нього повноважень (етикет, правила поводження з людьми, правила поведінки у громадських місцях, гігієну, естетику, міміку, рухи тіла, зачіску тощо) та культуру спілкування (зокрема, державний службовець не повинен допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації).

Професіоналізм вимагає від державного службовця досконало володіти теоретичними знаннями та професійними навичками, необхідними для успішної реалізації покладених на нього посадових обов'язків у конкретному державному органі, підрозділі, на конкретній посаді, а також реалізовувати на практиці ці знання та навички з максимальною самовіддачею.

Під *витримкою* слід розуміти здатність державного службовця залишатися психічно стійким (володіти собою, контролювати свої слова та вчинки,

ефективно виконувати свої обов'язки) за будь-яких обставин (в тому числі з конфліктними або невихованими колегами чи громадянами, за наявності складних умов праці, у випадку особистих чи сімейних проблем).

Вимога про *тактовність* означає, що кожен державний службовець повинен володіти почуттям міри (такту), тобто здатністю правильно розуміти та оцінювати кожна конкретну ситуацію (наприклад, не можна розпитувати у громадянина, який звернувся до державного службовця за наданням адміністративної послуги, про особисті аспекти його життя, якщо цей громадянин сам не виявляє такої ініціативи; не можна наполягати на спілкуванні з колегою, якщо останній цього не бажає).

Під *повагою до громадян* слід розуміти шанобливе ставлення державного службовця до кожної людини як найвищої соціальної цінності, її життя, здоров'я, честі, гідності, свободи, недоторканності та інших особистих прав і свобод людини та громадянина. Важливо відзначити, що у частині першій коментованої статті передусім мається на увазі повага до людини у контексті відносин «державний службовець – громадянин».

Повага до керівництва у контексті частини першої коментованої статті передбачає у поведінці державного службовця: повагу до свого керівника як звичайної людини; безумовне дотримання кожним державним службовцем правил субординації (підпорядкування). Тобто йдеться про шанобливе ставлення і взаємоповагу у відносинах «державний службовець – керівник».

Повага до інших державних службовців за змістом є тотожною поняттю «повага до людини», але в цьому випадку законодавцем акцентується увага на тому, що йдеться про взаємоповагу між державними службовцями одного рівня (між якими немає відносин підпорядкування).

Під *дбайливим ставленням до державного майна та інших публічних ресурсів* слід розуміти обов'язок державного службовця щодо ощадливого, бережливого та раціонального використання державного майна (рухомі та нерухомі речі, майнові права та обов'язки), а також землі, її надр, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів, які знаходяться у межах території України.

4.2. У частині другій коментованої статті встановлено, що державний службовець *особисто* виконує покладені на нього посадові обов'язки.

Це означає, що державний службовець не має права передоручати виконання своїх безпосередніх обов'язків іншим особам. Із цього випливає вимога, що державні службовці не мають права із власної ініціативи замінити один одного, змінювати графік роботи у робочі та неробочі дні тощо.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Стаття є невід'ємною складовою системи норм, що встановлюють обов'язки кожного державного службовця. Найбільш тісно положення зазначеної норми пов'язані з приписами статті 8 Закону.

Стаття 63. Обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни

1. Керівник державної служби несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

2. З метою забезпечення належного рівня службової дисципліни керівник державної служби зобов'язаний:

1) створювати умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і підвищення ними професійної компетентності та вимагати належного виконання посадових обов'язків;

2) здійснювати контроль за виконанням державними службовцями посадових обов'язків;

3) під час виконання посадових обов'язків керуватися публічними інтересами, суворо дотримуватися і забезпечувати дотримання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання;

4) забезпечувати виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, у тому числі шляхом застосування дисциплінарних стягнень;

5) належним чином організовувати роботу державних службовців, забезпечувати ефективне виконання завдань, що поставлені перед державним органом;

6) виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до державного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для додержання ними правил етичної поведінки;

7) забезпечувати прозорість та об'єктивність під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

8) організовувати проведення з державними службовцями профілактичних заходів щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних проступків, виявляти та своєчасно припиняти їх вчинення.

3. Безпосередній керівник державного службовця має право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

4. Керівник державної служби, який в установленому цим Законом порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, злочину до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом.

1. Предмет регулювання

Стаття визначає обов'язки керівника державної служби в контексті забезпечення службової дисципліни.

Такі обов'язки є складовою частиною загальних обов'язків керівника державної служби, а тому завжди мають аналізуватися у сукупності з вимогами частини другої статті 17 Закону.

2. Цілі статті (мета норми)

Коментована стаття спрямована на деталізацію та формалізацію тих обов'язків, які покладаються на керівника державної служби у зв'язку із загальною вимогою щодо здійснення постійного контролю за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі (пункт 8 частини другої статті 17 Закону).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою положень коментованої статті є принципи державної служби (передусім законності, професіоналізму, доброчесності та патріотизму), а також приписи статті 17 Закону, яка визначає загальний перелік обов'язків керівника державної служби.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. У частині першій коментованої статті зазначено, що керівник державної служби *несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни*.

Поняття «відповідальність» у контексті згаданої норми слід розглядати не як юридичний термін, а як загальнозживане слово: мається на увазі, що керівник державної служби є відповідальним за забезпечення службової дисципліни в державному органі, саме на нього покладається абсолютна більшість обов'язків у цій сфері. Разом з тим один лише факт неналежного рівня службової дисципліни в державному органі (наприклад, випадок учинення підлеглим державним службовцем адміністративного чи кримінального правопорушення) не може бути підставою для притягнення керівника державної служби до дисциплінарної відповідальності.

Юридичну відповідальність за незабезпечення належного рівня службової дисципліни керівник державної служби може нести лише в тому разі, коли буде встановлено, що ним не було належним чином виконано той чи інший обов'язок, покладений на нього Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби.

Зокрема, підставами для такої відповідальності є:

1) недотримання керівником державної служби базових принципів забезпечення службової дисципліни, які вимагають від нього:

- формування у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності,

а також до держави, державних символів України (пункт 2 частини першої статті 61 Закону);

- поєднання методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців (пункт 3 частини першої статті 61 Закону);

- поєднання повсякденної вимогливості до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості (пункт 3 частини першої статті 61 Закону);

2) порушення керівником державної служби безпосередніх обов'язків щодо забезпечення належного рівня службової дисципліни, а саме:

- створювати умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і підвищення ними професійної компетентності та вимагати належного виконання посадових обов'язків;

- здійснювати контроль за виконанням державними службовцями посадових обов'язків;

- під час виконання посадових обов'язків керуватися публічними інтересами, суворо дотримуватися і забезпечувати дотримання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання;

- забезпечувати виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, у тому числі шляхом застосування дисциплінарних стягнень;

- належним чином організувати роботу державних службовців, забезпечувати ефективне виконання завдань, що поставлені перед державним органом;

- виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до державного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для додержання ними правил етичної поведінки;

- забезпечувати прозорість та об'єктивність під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

- організувати проведення з державними службовцями профілактичних заходів щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних проступків, виявляти та своєчасно припиняти їх вчинення;

3) невиконання керівником державної служби специфічних обов'язків щодо забезпечення службової дисципліни, а саме:

- ініціювати службове розслідування у випадку встановлення факту, який за попередньою оцінкою є дисциплінарним проступком (частина четверта статті 63, стаття 68 Закону);

- утворити та забезпечити нормальну роботу дисциплінарної комісії, зокрема, не втручатися в її роботу (частина четверта статті 63, стаття 69 Закону);

- у випадку встановлення в діянні державного службовця дисциплінарного проступку – прийняти рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення (частина четверта статті 63, стаття 77 Закону);

- у випадку встановлення факту вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення – повідомити про це відповідний орган (орган, уповноважений складати протоколи про адміністративні правопорушення, або орган, уповноважений здійснювати досудове розслідування) та передати матеріали, які підтверджують цей факт (частина четверта статті 63, частина четверта статті 77 Закону).

У разі встановлення та доведення факту порушення хоча б однієї із зазначених вимог слід говорити про вчинення керівником державної служби дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 5 частини другої статті 65 Закону, як підстави для його притягнення до *дисциплінарної відповідальності*.

Варто також зазначити, що у разі неповідомлення про виявлений факт учинення корупційного правопорушення керівник державної служби також (додатково до дисциплінарної відповідальності) притягається до *адміністративної відповідальності*, передбаченої статтею 172⁹ КУпАП.

Факт набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення керівника державної служби до відповідальності за статтею 172⁹ КУпАП є підставою для його звільнення у порядку, визначеному статтею 84 Закону.

4.2. Слід зауважити, що певні обов'язки щодо забезпечення службової дисципліни покладаються на безпосереднього керівника державного службовця.

Зокрема, кожен такий керівник зобов'язаний:

- поєднувати методи переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців (пункт 3 частини першої статті 61 Закону);

- поєднувати повсякденну вимогливість до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості (пункт 3 частини першої статті 61 Закону).

Невиконання безпосередніми керівниками цих вимог слід також розглядати як дисциплінарний проступок, передбачений пунктом 5 частини другої статті 65 Закону. За наявності відповідних підстав безпосередні керівники можуть бути притягнуті також до адміністративної відповідальності за нежиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172⁹ КУпАП) з подальшим звільненням на підставі статті 84 Закону.

4.3. У частині другій коментованої статті наведено *безпосередні обов'язки* керівника державної служби щодо забезпечення належного рівня службової дисципліни.

Під час аналізу згаданої норми варто пам'ятати, що крім безпосередніх обов'язків на керівника державної служби покладається також низка інших обов'язків у межах базових принципів забезпечення службової дисципліни, а також специфічні обов'язки керівника державної служби, передбачені частиною четвертою коментованої статті (див. пункт 4.1 коментаря до цієї статті).

4.4. У частині третій коментованої статті встановлено, що безпосередній керівник державного службовця має право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

Слід звернути увагу, що внесення такого клопотання керівнику державної служби є правом, а не обов'язком безпосереднього керівника державного службовця.

Можливість безпосереднього керівника обирати манеру своєї поведінки у вирішенні цього питання слід розглядати як одну з форм реалізації принципу, закріпленого у пункті 3 частини першої статті 61 Закону, який вимагає від керівників усіх рівнів поєднання методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців.

4.5. У частині четвертій коментованої статті закріплено *специфічні* обов'язки керівника державної служби в контексті забезпечення службової дисципліни (див. пункт 4.1. коментаря до цієї статті).

Під невжиттям заходів для притягнення підпорядкованого державного службовця до *дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок* у контексті частини четвертої коментованої статті слід розуміти одну з таких форм протиправної поведінки керівника державної служби:

1) не ініціювання службового розслідування у випадку встановлення факту, який за попередньої оцінкою є дисциплінарним проступком (стаття 68 Закону);

2) не утворення дисциплінарної комісії, незабезпечення належних умов для роботи цієї комісії або втручання в діяльність дисциплінарної комісії (стаття 69 Закону);

3) неприйняття рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення у випадку встановлення в діянні державного службовця дисциплінарного проступку (стаття 77 Закону).

Дисциплінарний проступок – це протиправна винна поведінка (дія або бездіяльність) державного службовця, яка підпадає під ознаки одного з правопорушень, передбачених частиною другою статті 65 Закону (див. частину першу статті 65 Закону та коментар до неї).

Неподання матеріалів про вчинення державним службовцем адміністративного проступку слід констатувати тоді, коли керівник державної служби не повідомив орган, уповноважений складати протоколи про адміністративні правопорушення, про факт учинення підлеглим державним службовцем адміністративного правопорушення.

Адміністративне правопорушення (проступок) – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (див. статтю 9 КУпАП). Більшість адміністративних проступків та відповідальність за них передбачена приписами КУпАП. Разом з тим, значна

частина таких правопорушень передбачена іншими нормативно-правовими актами (наприклад, МКУ).

Варто зазначити, що інформацію та матеріали, що засвідчують факт учинення адміністративного проступку, бажано подавати не до «органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення» (як зазначено у частині четвертій коментованої статті), а до *органу чи особи, уповноваженої складати протоколи про такі адміністративні правопорушення* (див. вимоги статті 255 КУпАП).

Під неподанням *матеріалів про вчинення державним службовцем корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення* слід розуміти випадки, коли керівник державної служби:

1) не повідомив орган, уповноважений складати протоколи про адміністративні правопорушення, про факт учинення підлеглим державним службовцем адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією (див. вимоги статей 172⁴ – 172⁹⁻¹ і 255 КУпАП);

2) не повідомив орган, уповноважений здійснювати досудове розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією²⁸¹ (для правильного встановлення такого органу див. статтю 216 КПКУ);

3) не повідомив орган, уповноважений здійснювати досудове розслідування корупційних злочинів (див. примітку до статті 45 ККУ та статтю 216 КПКУ).

Корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 зазначеного Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Корупційними злочинами є злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364¹, 365², 368–369² ККУ (примітка до статті 45 ККУ).

Пропорушення, пов'язане з корупцією, – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині пер-

²⁸¹ До таких, зокрема, належить злочин «незаконне збагачення», передбачений статтею 368² ККУ.

шій статті 3 зазначеного Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Неподання матеріалів про вчинення державним службовцем злочину (в тому числі корупційного чи пов'язаного з корупцією) має місце тоді, коли керівник державної служби не повідомив орган, уповноважений здійснювати досудове розслідування такого злочину (стаття 216 КПКУ).

Злочином є передбачене ККУ суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину (частина перша статті 11 ККУ).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Коментована стаття, з одного боку, є логічним продовженням (розвитком, деталізацією) системи норм, що встановлюють обов'язки керівника державної служби. У цьому контексті найбільш тісно положення зазначеної норми пов'язані з приписами пункту 8 частини другої статті 17 Закону, який вимагає від керівника державної служби здійснювати контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі.

З іншого боку, стаття 63 Закону (передусім через приписи пункту 4 частини другої та частини четвертої) досить вдало пов'язує систему обов'язків керівника державної служби в контексті забезпечення службової дисципліни з інститутом дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Глава 2. Засади дисциплінарної відповідальності

Стаття 64. Дисциплінарна відповідальність державного службовця

1. За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом.

2. Для державних службовців можуть встановлюватися особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у випадках, визначених законом.

1. Предмет регулювання

У статті закріплено підставу притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності так би мовити «в узагальненому вигляді». Разом з тим, стаття не має самостійного значення (з точки зору правового регулювання), адже конкретні підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності визначені в статті 65 Закону.

2. Цілі статті (мета норми)

Мета статті – сформулювати загальне уявлення про те, за які порушення настає дисциплінарна відповідальність.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, і відповідальність за них.

Необхідність правового регулювання забезпечення службової дисципліни зумовлена потребою реалізації основних принципів державної служби (верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, доброчесність, ефективність), визначених у статті 4 Закону. Дисциплінарна ж відповідальність є одним з найефективніших способів забезпечення службової дисципліни.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Найважливішим положенням коментованої статті є те, що *дисциплінарна відповідальність настає виключно за порушення службової дисципліни.*

Із цього випливають два важливих висновки:

1) інститут дисциплінарної відповідальності є одним з основних заходів забезпечення службової дисципліни (більше того, він спрямований на протидію саме порушенням службової дисципліни);

2) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, порушення правил етичної поведінки та всі інші порушення, перелічені у частині другій статті 65 Закону, є порушеннями службової дисципліни.

Такий підхід до розуміння природи дисциплінарної відповідальності у статті 64 Закону свідчить про те, що поняття «службова дисципліна» слід тлумачити не лише через приписи пункту 10 частини першої статті 2, а й через положення пункту 1 частини першої статті 61, статті 62, статей 64 і 65 Закону (детальніше про це та зміст терміна «*службова дисципліна*» див. у коментарі до статті 61 Закону).

4.2. Системний аналіз приписів частини першої коментованої статті дозволяє стверджувати, що в ній йдеться як про *посадові* обов'язки, які покладаються на державного службовця у зв'язку з обійманням ним конкретної посади у певному органі (власне «посадові», «зумовлені посадою»), так і про *службові* обов'язки, які покладаються на нього у зв'язку із набуттям статусу державного службовця (тобто такі, що покладаються на державного службовця незалежно від посади, яку він обіймає)²⁸².

Тому під *посадовими обов'язками* у частині першій коментованої статті слід розуміти обов'язки державного службовця, визначені Законом (передусім приписами частини першої статті 8), іншими (як правило спеціальними) законами, положеннями про державний орган та/або його структурний підрозділ, посадовою інструкцією (в частині обов'язків, що однозначно випливають з приписів законів і не суперечать йому), а також правилами внутрішнього службового розпорядку (детальніше про це йдеться у коментарі до статті 61 Закону).

Перелік «інших нормативно-правових актів у сфері державної служби» наведено у пункті 4.3. коментаря до статті 61 Закону.

Посадова інструкція – це документ, в якому визначено безпосередні посадові обов'язки кожного державного службовця (детальніше про це див. пункт 4.3 коментаря до статті 61 Закону). В контексті дисциплінарної відповідальності слід завжди пам'ятати, що посадова інструкція обов'язково має бути затверджена керівником державної служби (частина друга статті 7 Закону), а кожний державний службовець – ознайомлений з нею з проставленням підпису (частина п'ята статті 31 Закону).

Зміст «*правил етичної поведінки*» розкрито у пункті 4.7. коментаря до статті 65 Закону.

Під «*іншими порушеннями службової дисципліни*» у частині першій коментованої статті слід розуміти такі прояви порушення службової дисципліни, що визначені у частині другій 2 статті 65 Закону як підстава дисцип-

²⁸² Йдеться передусім про «загальні» службові обов'язки державного службовця, визначені статтею 8 та іншими нормами Закону.

лінарної відповідальності, проте не згадуються у частині першій статті 64 Закону.

4.3. Під «*встановленим цим Законом порядком притягнення до дисциплінарної відповідальності*» слід розуміти не лише норми Закону, які визначають власне «порядок» (алгоритм) реалізації дисциплінарної відповідальності, а й норми, які встановлюють підстави для притягнення до такої відповідальності, види потенційних стягнень тощо.

4.4. Коментована стаття визначає, що деякими законами можуть встановлюватись певні особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців. Наприклад, у статті 28 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників та Дисциплінарної комісії НАБУ. Зокрема, у згаданій статті визначено інші, ніж у Законі «Про державну службу», підстави та порядок притягнення до відповідальності державних службовців НАБУ.

Нормами зазначеної статті встановлено, що для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників НАБУ утворюється Дисциплінарна комісія у складі п'яти осіб, зокрема два представники, визначені Радою громадського контролю при НАБУ. Також передбачено, що Дисциплінарна комісія на підставі службового розслідування, яке проводиться підрозділом внутрішнього контролю, складає висновок про наявність чи відсутність у діях працівника НАБУ дисциплінарного проступку та про підстави для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Підстави для притягнення працівника НАБУ до дисциплінарної відповідальності також відрізняються від підстав, визначених Законом «Про державну службу».

Положеннями статті 34 Закону «Про дипломатичну службу» встановлено певні особливості дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби.

Таким чином, для окремих категорій державних службовців законом можуть бути визначені особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Коментована стаття виступає своєрідною з'єднувальною ланкою між загальними положеннями щодо забезпечення службової дисципліни (статті 61–63 Закону) та конкретними підставами і порядком реалізації дисциплінарної відповідальності державних службовців (статті 65–79 Закону).

Стаття 65. Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності

1. Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

2. Дисциплінарними проступками є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;
- 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;
- 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

3. Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення.

1. Предмет регулювання

Нормами статті:

- 1) сформульоване загальне правило, згідно з яким єдиною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця є вчинення ним дисциплінарного проступку;
- 2) визначено поняття «дисциплінарний проступок»;
- 3) визначено вичерпний перелік порушень службової дисципліни, які є дисциплінарними проступками;
- 4) встановлено строки притягнення до дисциплінарної відповідальності.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є чітке визначення підстав притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, і відповідальність за них.

Необхідність правового врегулювання забезпечення службової дисципліни обумовлена потребою в реалізації основних принципів державної служби (верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, доброчесність, ефективність тощо), визначених статтею 4 Закону. Дисциплінарна ж відповідальність є одним із найефективніших засобів забезпечення службової дисципліни.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Положеннями частини першої коментованої статті встановлено, що єдиною підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є факт вчинення ним *дисциплінарного проступку*.

4.2. Слід звернути увагу на те, що підставу для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності в межах Закону виписано двічі (у частині першій статті 64 та у частині першій статті 65 Закону) з істотними відмінностями.

Так, зі змісту частини першої статті 64 Закону випливає однозначний висновок про те, що за своєю суттю дисциплінарний проступок завжди є порушенням *службової дисципліни*. Разом з тим у частині першій коментованої статті про службову дисципліну взагалі не згадується, хоча зрозуміло, що всі правопорушення, зазначені в ній як різні прояви дисциплінарних проступків, є порушенням службової дисципліни (див. коментар до статті 61 Закону). Ураховуючи основну мету дисциплінарної відповідальності, а також

місце розташування норм, що описують цей інститут (одразу після глави «Службова дисципліна»), слід зазначити, що підхід, закріплений у частині першій статті 64 Закону, є більш вдалим.

У частині першій статті 64 Закону йдеться про невиконання або неналежне виконання лише «посадових обов'язків», а у частині першій коментованої статті – про невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків *«та інших вимог»*. Варто зазначити, що в цьому сенсі частина перша коментованої статті є більш точною, адже далеко не всі дисциплінарні проступки (див. частину другу коментованої статті) є порушенням посадових обов'язків (про зміст терміну «посадові обов'язки» див. пункт 4.1 коментаря до статті 61).

Крім того, у частині першій коментованої статті однією з форм учинення дисциплінарного проступку визначено факт невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, передбачених іншими (відносно Закону) нормативно-правовими актами. Отже, в цій нормі йдеться про будь-які нормативно-правові акти. Разом з тим у частині першій статті 64 Закону йдеться лише про нормативно-правові акти *«у сфері державної служби»*.

Наведені вище неузгодженості частини першої статті 64 та частини першої статті 65 Закону є свідченням низького рівня техніки конструювання норм Закону. Ці норми істотно по-різному розкривають зміст дисциплінарного проступку як підстави притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Разом із тим зазначені неузгодженості не повинні створювати проблем для правозастосування, адже для практики важливим є не стільки узагальнений опис різних форм прояву дисциплінарного проступку, скільки його конкретний склад, передбачений частиною другою коментованої статті.

4.3. Виходячи зі змісту частини першої коментованої статті, викладеного у пункті 4.2 цього коментаря, а також того, що «прийняття рішення» є лише однією з форм дії чи бездіяльності, доходимо висновку, що **дисциплінарний проступок** – це протиправна винна поведінка (дія або бездіяльність) державного службовця, яка підпадає під ознаки одного з правопорушень, передбачених частиною другою статті 65 Закону.

За змістом дисциплінарне правопорушення завжди є певною **поведінкою (вчинком)** державного службовця, в якій проявляються його **свідомість і воля**.

Якщо та чи інша поведінка державного службовця не є свідомим та вольовим актом його поведінки, то вона не може бути визнана дисциплінарним проступком в принципі. Йдеться про поведінку, обумовлену дією обставин непереборної сили (стихійного лиха, хвороби тощо); дії чи бездіяльність, вчинені у безпорадному стані; рефлексорні, імпульсні, конвульсивні чи інші неконтрольовані людиною рухи тіла; вчинки, здійснені під впливом гіпнозу чи в результаті гіпнотичного навіювання тощо. Наприклад, якщо державний службовець через хворобу (інсульт, серцевий напад тощо) не виконав покладених на нього обов'язків (вчасно не прибув на роботу, не прийняв необхід-

ного рішення, не надав адміністративну послугу, не вчинив інспекційної дії тощо), то дисциплінарна відповідальність виключається.

За формою реалізації дисциплінарне правопорушення може виявлятися як у діях, так і в бездіяльності державного службовця. При цьому під **дією** слід розуміти усвідомлену та вольову активну поведінку, а під **бездіяльністю** – усвідомлену та вольову пасивну поведінку державного службовця.

Тут варто зазначити, що «прийняття рішення», про яке йдеться у частині першій коментованої статті, не є самостійною формою прояву дисциплінарного проступку. Таке рішення завжди має форму активної або пасивної поведінки державного службовця.

Не є дисциплінарними правопорушеннями думки, переконання, почуття, явища чи інші характеристики, які не знайшли відображення у певній усвідомленій та вольовій поведінці державного службовця. Так, поки політичні переконання державного службовця не впливають на його рішення, поки не відбувається демонстрації його ставлення до політичних партій чи власних політичних поглядів не може бути й мови про порушення вимог щодо політичної неупередженості державного службовця.

Виходячи з приписів частини першої коментованої статті поведінці (дії чи бездіяльності) особи як змісту дисциплінарного правопорушення мають бути притаманні такі **обов'язкові ознаки**:

- 1) факт її вчинення державним службовцем;
- 2) протиправність;
- 3) винність;
- 4) дисциплінарна караність.

Відсутність хоча б однієї із зазначених вище ознак є свідченням відсутності дисциплінарного правопорушення.

Дисциплінарним проступком може бути визнаний тільки той вчинок (дія чи бездіяльність), який учинений державним службовцем. **Державний службовець** – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби (див. частину другу статті 1 Закону та коментар до неї).

Важливо мати на увазі, що для притягнення тієї чи іншої особи до дисциплінарної відповідальності вона повинна мати статус державного службовця саме на момент учинення дисциплінарного проступку. Тому не можна притягати до дисциплінарної відповідальності особу, яка вчинила те чи інше діяння, передбачене частиною другою статті 65 Закону, до того як стала державним службовцем або після того як такий статус втратила.

У разі коли дисциплінарний проступок було вчинено державним службовцем, який на момент прийняття суб'єктом призначення рішення у справі вже втратив цей статус (зокрема, через звільнення), слід констатувати факт учинення дисциплінарного проступку. Разом з тим, оскільки реалізувати цей

вид юридичної відповідальності за таких умов неможливо (не можна накласти дисциплінарне стягнення на особу, яка не є державним службовцем), то в таких випадках слід приймати рішення про закриття дисциплінарного провадження. Проте це не виключає можливості притягнення такої особи до цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності (за наявності для того підстав).

Протиправність як ознака дисциплінарного проступку означає, що така поведінка державного службовця:

1) є порушенням тих чи інших вимог Закону чи інших нормативно-правових актів (як правило, йдеться про невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових, у тому числі посадових, обов'язків);

2) описана в одному з пунктів частини другої коментованої статті 65 як дисциплінарний проступок.

За загальним правилом, для встановлення ознаки протиправності слід встановити обидва зазначені вище її елементи.

У будь-якому разі за вчинок, який хоч і є певним порушенням вимог чинного законодавства, але не визначений у частині другій коментованої статті як конкретний дисциплінарний проступок, не може наставати дисциплінарна відповідальність через відсутність в діянні особи складу дисциплінарного проступку. В такому випадку відсутній базовий і обов'язковий елемент протиправності дисциплінарного проступку.

Винність дисциплінарного проступку означає, що відповідний вчинок має бути не лише вольовим і усвідомленим актом державного службовця, а й учиненим ним умисно або з необережності (про це йтиметься нижче). Зокрема, не є дисциплінарним проступком вчинок, якщо державний службовець не усвідомлював його протиправності, не передбачав настання негативних наслідків та не міг їх передбачити (казус).

Так, якщо під час дисциплінарного провадження буде встановлено, що приймаючи рішення, яке в подальшому призвело до пошкодження державного або комунального майна, державний службовець діяв в межах закону, вжив усіх від нього залежних заходів, але така шкода все рівно настала (з причин, що не залежали від його свідомості та волі), то дисциплінарна відповідальність за пунктом 14 частини другої статті 65 Закону виключається.

Караність як ознака дисциплінарного проступку слід розуміти не стільки як реальне застосування дисциплінарного стягнення, скільки як можливість його застосування. Саме тому у частині першій коментованої статті визначено, що дисциплінарним проступком є дія або бездіяльність (чи прийняття рішення) державного службовця, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення. Разом з тим, в абсолютній більшості випадків закономірним результатом установлення факту вчинення дисциплінарного проступку є накладення дисциплінарного стягнення.

4.4. У частині другій коментованої статті законодавцем наведено вичерпний перелік тих вчинків державного службовця, які визнаються дисциплінар-

ними проступками. Системний аналіз приписів частини другої коментованої статті дає змогу зробити кілька важливих загальних висновків:

1. Види дисциплінарних проступків *розміщені у ній абсолютно безсистемно (хаотично)*.

Мається на увазі те, що між описом дисциплінарних проступків у пунктах частини другої коментованої статті та їх змістом немає жодного логічного зв'язку. Зокрема, дисциплінарні правопорушення розташовані в межах частини другої коментованої статті без урахування таких критеріїв, як специфіка об'єкта посягання, тяжкість чи характер дисциплінарного проступку, потенційні види застосовуваного стягнення.

2. Значна частина дисциплінарних проступків, що містяться у частині другій коментованої статті, абсолютно *не розмежовані між собою*.

Наприклад, у більшості випадків порушення правил етичної поведінки може бути кваліфіковано і за пунктом 1, і за пунктом 2, і за пунктом 6 частини другої коментованої статті. Разом з тим, саме від того як буде кваліфіковано таке правопорушення повністю залежатиме подальша перспектива дисциплінарного провадження. Так, у випадку кваліфікації цього проступку за пунктом 6 частини другої коментованої статті до державного службовця буде застосовано найменш суворий вид дисциплінарного стягнення – зауваження. У випадку кваліфікації за пунктом 2 частини другої коментованої статті на таку особу може бути накладене дисциплінарне стягнення як у виді зауваження, так і у виді догани чи попередження про неповну службу відповідність. Якщо ж зазначене правопорушення кваліфікують за пунктом 1 частини другої коментованої статті, то до державного службовця може бути застосовано як зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, так і звільнення з посади державної служби (детальніше про це див. коментар до статті 66 Закону).

У частині другій коментованої статті також є низка інших випадків неузгодженого опису різних видів дисциплінарних проступків (більшість із них будуть розглянуті нами під час аналізу юридичних складів цих проступків).

3. *Форма опису (законодавча техніка конструювання) окремих видів дисциплінарних проступків є вкрай неякісною*.

Йдеться передусім про те, що деякі з різновидів дисциплінарних проступків виписано настільки абстрактно, що під них можна «підвести» будь-який вчинок державного службовця. Так, згідно з пунктом 1 частини другої коментованої статті одним із найтяжчих дисциплінарних проступків державного службовця є факт порушення Присяги державного службовця. Слід нагадати, що згідно зі статтею 36 Закону *присяга державного службовця* – це офіційно та публічно взяте на себе державним службовцем зобов'язання вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та інших законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки. Як бачимо, зовсім неважко будь-які дії чи бездіяльність дер-

жавного службовця витлумачити як такі, що порушують присягу державного службовця. Цьому «сприяють» застосування у статті 36 Закону таких оціночних слів (конструкцій) як «*вірно служити* Українському народові», «*поважати* права, свободи і законні інтереси людини і громадянина», «*з гідністю нести* високе звання державного службовця», «*сумлінно виконувати* свої обов'язки». Для опису ознак правопорушення зазначені термінологічні конструкції є недостатньо формалізованими. І це зрозуміло, адже присяга державного службовця за своєю суттю є декларацією (публічною клятвою), покликаною спонукати державних службовців робити все від них залежне для якнайкращої реалізації функцій державної служби. Тому зазначені вище терміни та термінологічні звороти є нормальними для конструювання тексту присяги, але абсолютно неприпустимими для опису ознак дисциплінарного проступку.

4. *Зміст окремих видів дисциплінарних проступків, передбачених частиною другою коментованої статті, є принципово неправильним.*

Наприклад, у пункті 7 частини другої коментованої статті зазначено, що одним із видів дисциплінарних проступків є факт «перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення». Виходить, що в тому випадку, коли встановлюється факт перевищення службових повноважень, за яке передбачено адміністративну чи кримінальну відповідальність, замість того, щоб притягати таку особу до дисциплінарної відповідальності суб'єкт призначення має прийняти рішення про закриття дисциплінарного провадження через відсутність в діянні особи складу дисциплінарного проступку.

Такий підхід є концептуально хибним, адже однією зі специфічних рис дисциплінарної відповідальності є саме те, що вона *може поєднуватися з будь-яким іншим видом юридичної відповідальності*. Тобто одночасне притягнення державного службовця до дисциплінарної та будь-якої іншої (зокрема, кримінальної, адміністративної, цивільної, матеріальної) відповідальності за одне і те саме правопорушення є цілком нормальним.

5. *У жодному з пунктів частини другої коментованої статті не визначені форми вини, з якою вони можуть бути вчинені, а також не наведено характеристик психічного ставлення державного службовця до здійснюваної ним дії чи бездіяльності та інших обставин вчинюваного проступку.*

Ця обставина суттєво ускладнює розуміння та застосування приписів коментованої норми та може істотно вплинути на однорідність застосування відповідних приписів, оскільки одні суб'єкти призначення виходитимуть з того, що в законі йдеться лише про прояви умисного порушення певних вимог, а інші вважатимуть, що притягати до дисциплінарної відповідальності слід у випадках як умисного, так і необережного порушення тих чи інших вимог чинного законодавства.

4.5. На відміну від частини першої у частині другій коментованої статті наводяться конкретні види дисциплінарних проступків.

Для забезпечення максимально якісного аналізу ознак кожного із зазначених у статті дисциплінарних проступків цілком доречно використовувати

напрацювання науковців у межах вчення про склад правопорушення, яке набуло найбільшої розробки в межах науки кримінального права, та за аналогією використовується під час аналізу адміністративних і дисциплінарних правопорушень.

Склад дисциплінарного проступку – це уявна модель дисциплінарного проступку, що має вигляд системи його об'єктивних та суб'єктивних ознак, які визначені безпосередньо в Законі або однозначно впливають з його змісту.

Об'єкт дисциплінарного проступку – це охоронювані законодавством про державну службу цінності (блага). Обов'язковою ознакою об'єкта є конкретні цінності, що ставляться під загрозу заподіяння шкоди у випадку вчинення дисциплінарного проступку, або яким така шкода реально заподіюється. Факультативною ознакою об'єкта дисциплінарного проступку є потерпілий (особа, якій завдано матеріальної чи моральної шкоди).

Загальним об'єктом дисциплінарних проступків є *службова дисципліна* як установлений законодавством порядок виконання кожним державним службовцем вимог, які покладаються на нього Законом, іншими нормативно-правовими актами, посадовою інструкцією, а також правилами внутрішнього службового розпорядку.

Безпосереднім об'єктом є певний сегмент (спектр) службової дисципліни, якому завдається шкода у випадку вчинення того чи іншого дисциплінарного проступку.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку – це зовнішній прояв дисциплінарного проступку. Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони дисциплінарного проступку є діяння у формі дії або бездіяльності. Факультативними (необов'язковими) ознаками об'єктивної сторони є: наслідки дисциплінарного проступку; причинно-наслідковий зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками, що настали; предмет дисциплінарного проступку; обстановка, спосіб, місце, час, знаряддя та засоби вчинення дисциплінарного проступку.

Діяння як обов'язкова ознака об'єктивної сторони дисциплінарного проступку завжди має бути протиправним. Протиправність діяння означає, що вчиняючи його державний службовець порушує вимоги певної норми права (див. пункт 4.3 коментаря до цієї статті). Дисциплінарний проступок може бути наслідком як активної, так і пасивної поведінки. Дисциплінарна відповідальність за пасивну поведінку настає в тих випадках, коли згідно з вимогами, які висуваються до певного державного службовця (законом чи підзаконним актом), він був зобов'язаний діяти певним чином (наприклад, надати адміністративну послугу), але не зробив цього.

Іноколи об'єктивна сторона дисциплінарного проступку вимагає настання певних негативних *наслідків* (див., наприклад, пункт 14 частини другої статті 65 Закону). У таких випадках установленим має бути як факт настання таких наслідків, так і причинно-наслідковий зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками, що настали.

Суб'єкт дисциплінарного проступку – це фізична особа, яка вчинила дисциплінарний проступок і може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності. Суб'єктом дисциплінарного проступку є *державний службовець*, тобто громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби (див. частину другу статті 1 Закону та коментар до неї).

Суб'єктивна сторона дисциплінарного проступку – це психічне ставлення державного службовця до здійснюваної ним дії чи бездіяльності та інших обставин вчинюваного проступку.

Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони дисциплінарного проступку є вина, а факультативними – мотив і мета вчинення такого дисциплінарного проступку.

Вина – це психічне ставлення державного службовця до вчинюваної ним дії чи бездіяльності (а в передбачених законом випадках і наслідків), виражене у формі умислу або необережності.

Дисциплінарне правопорушення слід вважати вчиненим *умисно*, якщо державний службовець, що його вчинив, усвідомлював протиправний характер свого діяння (дії чи бездіяльності), але не зважаючи на це здійснив це порушення.

Дисциплінарне правопорушення слід вважати вчиненим з *необережності*, якщо державний службовець, що його вчинив, не усвідомлював протиправний характер свого діяння (дії чи бездіяльності), хоча за даних конкретних умов повинен був і міг його усвідомлювати.

Ситуації, коли державний службовець не усвідомлював протиправний характер свого діяння (дії чи бездіяльності) і за даних конкретних умов не повинен був і не міг це усвідомлювати, є казусом (невинним вчинком).

Якщо закон як обов'язкову ознаку об'єктивної сторони передбачає настання певних негативних наслідків, то у правозастосовного органу є можливість визначити вид умислу чи необережності, беручи за основу (за аналогією) формули, наведені у статтях 24 та 25 ККУ.

Слід звернути увагу на те, що суб'єкт дисциплінарних правопорушень, передбачених частиною другою коментованої статті, один і той самий – службова особа. Безпосередні об'єкти іноді дещо відрізняються між собою, але у їх деталізації (в контексті різних сфер службової дисципліни) немає сенсу, адже:

а) всі вони посягають на службову дисципліну;

б) об'єкт цих правопорушень не використовується законодавцем як критерій систематизації різних складів дисциплінарних проступків.

Тому в пунктах 4.6–4.17 коментаря до зазначеної статті (під час опису конкретних складів дисциплінарних правопорушень) ми відображатимемо ознаки лише об'єктивної та суб'єктивної сторін.

4.6. Порушення Присяги державного службовця (пункт 1 частини другої коментованої статті)

Зі змісту статті 36 Закону випливає, що з *об'єктивної сторони* порушення присяги державного службовця може полягати у вчиненні таких діянь:

- 1) невірному служінні Українському народові;
- 2) недотриманні під час своєї діяльності Конституції та інших законів України;
- 3) невітленні в життя Конституції та інших законів України;
- 4) неповазі прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, а також честі держави;
- 5) невиконанні обов'язків щодо охорони прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, а також честі держави;
- 6) негідному несенні високого звання державного службовця;
- 7) несумлінному виконанні своїх обов'язків.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку, що розглядається, не передбачає настання негативних наслідків як обов'язкову ознаку його складу (так само як і не містить опису ознак предмету дисциплінарного проступку; обстановки, способу, місця, часу, знарядь чи засобів учинення цього дисциплінарного проступку). Отже, факт реального заподіяння таких наслідків для кваліфікації вчиненого проступку не має значення, хоча й повинен враховуватися в процесі індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Під час тлумачення та застосування пункту 1 частини другої коментованої статті дисциплінарним комісіям та суб'єкту призначення слід брати до уваги кілька важливих обставин.

По-перше, варто звернути увагу на те, що лише три із семи зазначених вище форм порушення Присяги державного службовця (див. пункти 2, 5 і 7) мають більш-менш формально визначений зміст, що дає можливість встановити ознаку протиправності відповідної поведінки державного службовця та забезпечити об'єктивну оцінку вчиненого. Всі інші прояви цього правопорушення є порушенням абстрактних декларацій, які хоч і вписані у статті 36 Закону, але не мають конкретного змісту. Тому для констатації «невірного служіння Українському народові», «невітлення в життя Конституції та інших законів України», «неповаги прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, а також честі держави», «негідного несення високого звання державного службовця» дисциплінарним комісіям та суб'єкту призначення слід навести ґрунтовну аргументацію на користь доведення цих фактів з обов'язковим посиленням на конкретні норми, які порушив державний службовець, вчиняючи те чи інше діяння.

По-друге, дисциплінарний проступок «порушення Присяги державного службовця» вписано в Законі настільки абстрактно, що він охоплює будь-яке інше правопорушення, передбачене пунктами 2–14 частини другої коментованої статті. Тобто, аналізований склад є загальним стосовно інших («спеціальних») складів дисциплінарних правопорушень, передбачених пунктами 2–14 частини другої коментованої статті. Розуміння цієї обставини є

дуже важливим, адже має ключове значення для правильної кваліфікації різних проявів порушення службової дисципліни.

У пункті 1 частини другої коментованої статті не зазначено форму вини, з якою цей проступок може вчинятися, із чого випливає, що **суб'єктивна сторона** порушення Присяги державного службовця може характеризуватися як умислом, так і необережністю.

У разі *умислу* державний службовець усвідомлює, що своєю поведінкою порушує складену ним Присягу державного службовця, але не зважаючи на це здійснює це порушення.

У разі *необережності* державний службовець не усвідомлює, що своєю поведінкою порушує складену ним Присягу державного службовця, хоча за даних конкретних умов повинен був і міг це усвідомлювати.

Форма вини, з якою вчиняється порушення Присяги державного службовця, значення для кваліфікації не має. Разом з тим вона має бути обов'язково врахована під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Мета та мотив також не мають значення для кваліфікації цього дисциплінарного проступку, хоча й *можуть бути* (на розсуд дисциплінарної комісії та суб'єкта призначення) враховані під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Особливості кваліфікації:

1. У ситуації, коли той чи інший прояв порушення Присяги державного службовця виписаний у частині другій коментованої статті як самостійний склад дисциплінарного проступку, кваліфікація має відбуватися не за пунктом 1 частини другої коментованої статті, а за відповідним пунктом частини другої коментованої статті, що містить опис такого «спеціального» складу дисциплінарного проступку (правило вирішення конкуренції загальної та спеціальної норми)²⁸³. Наприклад, факт неналежного виконання посадових обов'язків (що є очевидним порушенням Присяги державного службовця) слід кваліфікувати не за пунктом 1, а за пунктом 5 частини другої коментованої статті.

2. Оскільки дисциплінарний проступок «порушення Присяги державного службовця» охоплює будь-яке інше правопорушення, визначене пунктами 2–14 частини другої коментованої статті, слід мати на увазі, що *кваліфікація факту порушення Присяги державного службовця за пунктом 1 коментованої статті можлива тільки в тому випадку, коли це правопорушення не передбачене пунктами 2–14 частини другої коментованої статті.*

Особливості караності:

1. До державних службовців, які вчинили дисциплінарний проступок «порушення Присяги державного службовця», може бути застосовано *будь-який вид дисциплінарних стягнень* (зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади державної служби).

2. Під час пропонування/обрання виду дисциплінарного стягнення за цей проступок дисциплінарній комісії/суб'єкту призначення слід обов'язково

²⁸³ На користь такого підходу свідчить і те, що дисциплінарний проступок «порушення Присяги державного службовця» віднесено законодавцем до найбільш тяжких.

враховувати: 1) характер дисциплінарного проступку; 2) тяжкість дисциплінарного проступку; 3) ступінь вини державного службовця (передусім її форму); 4) факт настання/ненастання тяжких наслідків; 5) факт добровільного відшкодування/не відшкодування заподіяної шкоди (за її наявності); 6) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (стаття 67 Закону); 7) інші (стосовно зазначених вище) обставини, за яких був учинений дисциплінарний проступок; 8) результати оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону); 9) наявність заохочень чи стягнень (статті 53, 66 Закону); 10) попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень); 11) ставлення державного службовця до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення); 12) ставлення державного службовця до служби (зміст цих категорій розкрито у коментарі до статей 67 та 74 Закону).

3. Звільнення з посади державної служби слід розглядати як винятковий захід, який має застосовуватися лише в тих випадках, коли характер вчиненого проступку та інші обставини справи свідчать про неможливість та/або недоцільність продовження перебування такої особи на посаді (див. коментар до статті 66 Закону).

4.7. Порухення правил етичної поведінки державних службовців (пункт 2 частини другої коментованої статті)

З **об'єктивної сторони** порушення правил етичної поведінки державних службовців полягає у порушенні:

1) вимог Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Нацдержслужби від 5 серпня 2016 р. № 158;

2) загальних правил етичної поведінки, розроблених у межах правил внутрішнього службового розпорядку конкретного державного органу (пункт 6 частини першої статті 47 Закону).

При цьому з розділу II Типових правил внутрішнього службового розпорядку, затверджених наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 50, випливає, що найбільш поширеними формами порушення правил етичної поведінки державних службовців є: 1) вживання нецензурної лексики під час спілкування з колегами, а тим більше під час обслуговування громадян; 2) спілкування з колегами та громадянами з підвищеною інтонацією; 3) зверхнє або зневажливе ставлення до колег або громадян; 4) вияв неповаги до іншого державного службовця; 5) недотримання у службовій діяльності ділового стилю спілкування; 6) невиконання вимог щодо принциповості та витримки.

Об'єктивна сторона розглядуваного дисциплінарного проступку не передбачає настання негативних наслідків як обов'язкову ознаку його складу (так само як і не містить опису ознак предмету дисциплінарного проступку; обстановки, способу, місця, часу, знарядь чи засобів учинення дисциплінарного проступку). Отже, факт реального заподіяння таких наслідків для кваліфікації вчиненого значення не має, хоча і повинен враховуватися в процесі індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Під час тлумачення та застосування пункту 2 частини другої коментованої статті дисциплінарним комісіям та суб'єкту призначення слід брати до уваги зазначене нижче:

1. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Нацдержслужби від 5 серпня 2016 р. № 158, виписані таким чином, що всі дисциплінарні правопорушення, передбачені пунктами 1, 3-14 частини другої коментованої статті, є тим чи іншим проявом порушення цих правил.

Тому в контексті Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Нацдержслужби від 5 серпня 2016 р. № 158, склад дисциплінарного проступку «порушення правил етичної поведінки державних службовців» є загальним стосовно всіх інших («спеціальних») складів дисциплінарних правопорушень, передбачених пунктами 1, 3-14 частини другої коментованої статті.

2. Зі змісту пункту 6 частини першої статті 47 Закону випливає, що загальні правила етичної поведінки є лише однією зі складових правил внутрішнього службового розпорядку державного органу.

Отже, у контексті правил внутрішнього службового розпорядку державного органу склад дисциплінарного проступку, описаного пунктом 2 частини другої коментованої статті, є спеціальним щодо складу дисциплінарного проступку «недотримання правил внутрішнього службового розпорядку» (пункт 6 частини другої коментованої статті).

Суб'єктивна сторона порушення правил етичної поведінки державних службовців може виявлятися як в умисних, так і необережних вчинках державного службовця.

Якщо під час вчинення дисциплінарного проступку державний службовець усвідомлював, що своєю поведінкою порушує правила етичної поведінки державних службовців, але не зважаючи на це вчинив порушення, то слід говорити про наявність умислу.

Якщо під час вчинення дисциплінарного проступку державний службовець не усвідомлював, що своєю поведінкою порушує правила етичної поведінки державних службовців, хоча за даних конкретних умов повинен був і міг це усвідомлювати, то має місце необережність.

Форма вини, з якою вчиняється порушення правил етичної поведінки державних службовців, для кваліфікації значення не має. Разом з тим вона повинна обов'язково враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Мета та мотив також не мають значення для кваліфікації цього дисциплінарного проступку, хоча і *можуть бути* (на розсуд дисциплінарної комісії та суб'єкта призначення) враховані під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Особливості кваліфікації:

1. Ті прояви порушення правил етичної поведінки державних службовців (йдеється передусім про порушення вимог Загальних правил етичної поведінки

державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування), які виписані у частині другій коментованої статті як самостійний склад дисциплінарного проступку, мають кваліфікуватися за цією «спеціальною» нормою (правило вирішення конкуренції загальної та спеціальної норми). Наприклад, факт перевищення службових повноважень (що є одним із проявів порушення вимог Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування) слід кваліфікувати не за пунктом 2, а за пунктом 7 частини другої коментованої статті.

2. У тому випадку, коли порушення правил етичної поведінки одразу охоплюється пунктами 1 і 2 частини другої коментованої статті (справа в тому, що описані в них склади дисциплінарних проступків водночас є і «загальними», і «спеціальними» один щодо одного) вчинене слід кваліфікувати за пунктом 2 частини другої коментованої статті, оскільки така кваліфікація є більш сприятливою для правопорушника (принцип «*in dubio pro reo*»).

3. Правильної відповіді на питання про кваліфікацію випадків порушення правил етичної поведінки, які виписані в межах правил внутрішнього службового розпорядку державного органу, немає.

Якщо під час кваліфікації таких випадків надавати пріоритет правилу подолання конкуренції між загальною та спеціальною нормами, то вчинене слід кваліфікувати за пунктом 2 частини першої коментованої статті.

Якщо в цьому випадку керуватися принципом, згідно з яким усі сумніви, суперечності та недоліки законодавства мають тлумачитися на користь особи, яка притягається до відповідальності («*in dubio pro reo*»), то вчинене слід кваліфікувати за пунктом 6 частини першої коментованої статті. Такий підхід обумовлений тим, що дисциплінарний проступок, описаний пунктом 6 частини першої коментованої статті, вважається найменш тяжким серед усіх. За вчинення такого проступку може бути застосовано лише найм'якший вид стягнення – зауваження (див. статтю 66 Закону та коментар до неї).

Особливості караності:

1. До державних службовців, які вчинили дисциплінарний проступок «порушення правил етичної поведінки державних службовців», може бути застосоване дисциплінарне стягнення у виді **зауваження, догани або попередження про неповну службову відповідність**.

2. Під час пропонування/обрання виду дисциплінарного стягнення за цей проступок дисциплінарній комісії/суб'єкту призначення слід обов'язково враховувати: 1) характер дисциплінарного проступку; 2) тяжкість дисциплінарного проступку; 3) ступінь вини державного службовця (передусім її форму); 4) факт настання/ненастання тяжких наслідків; 5) факт добровільного відшкодування/не відшкодування заподіяної шкоди (за її наявності); 6) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (стаття 67 Закону); 7) інші (стосовно зазначених вище) обставини, за яких був учинений дисциплінарний проступок; 8) результати оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону); 9) наявність заохочень чи стягнень (статті 53, 66 Закону); 10) попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень); 11) ставлення державного службовця

до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення); 12) ставлення державного службовця до служби (зміст цих категорій розкрито у коментарі до статей 67 та 74 Закону).

3. Слід мати на увазі, що за вчинення цього виду дисциплінарного проступку до державного службовця не може бути застосоване дисциплінарне стягнення у виді *звільнення з посади державної служби*.

4.8. Вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу (пункт 3 частини другої коментованої статті)

Слід звернути увагу на те, що з **об'єктивної сторони** аналізований дисциплінарний проступок завжди полягає у *вияві неповаги до держави*. Два інші діяння, зазначені у пункті 3 частини другої коментованої статті як альтернативні («вияв неповаги до державних символів України» та «вияв неповаги до Українського народу»), є лише одними з найпоширеніших проявів вияву неповаги до держави.

Загалом, під *«виявом неповаги до держави»* слід розуміти вчинки, які свідчать про зневажливе чи нечемне ставлення державного службовця до України як відповідної форми організації суспільства у цілому чи її базових характеристик (ознак, які визначають її як державу). Така неповага може виявлятися у зневажливому ставленні до державних символів України, до Українського народу, до території нашої держави (наприклад, у своєму робочому кабінеті державний службовець розміщує карту Євразії, на якій півострів Крим зображений як частина Російської Федерації), до її населення (висвітлення думок, з яких випливає засудження загального етнічного складу населення України чи зневага до окремих етнічних груп), до публічної влади в Україні (наприклад, до інституту парламентаризму), до суверенітету України (наприклад, висловлювання думки про те, що Україна не є та ніколи не буде самостійною та незалежною державою) тощо.

Згідно зі статтею 20 Конституції державними символами України є:

- 1) Державний Прапор України;
- 2) Державний Герб України;
- 3) Державний Гімн України.

Державний Прапор – це стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів (частина 2 статті 20 Конституції). Відповідно до Постанови ВРУ «Про Державний прапор України» від 28 січня 1992 р. № 2067-ХІІ Державний прапор являє собою прямокутне полотнище, яке складається з двох рівних за шириною горизонтально розташованих смуг: верхньої – синього кольору, нижньої – жовтого кольору, із співвідношенням ширини прапора до його довжини 2:3.

Великий Державний Герб встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ. Згідно з частиною четвертою статті 20 Конституції головним елементом великого Державного Герба є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України). Оскільки Закон України «Про Великий Держав-

ний Герб України» досі не прийнято, Державним Гербом слід вважати Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України).

Державним Гімном є національний гімн на музику М. Вербицького із словами першого куплету та приспіву твору П. Чубинського в редакції, визначеній Законом «Про Державний Гімн України» від 6 березня 2003 р. № 602-IV.

Отже, «**вияв неповаги до державних символів України**» – це одна з форм прояву неповаги до держави, яка полягає у зневажливому, нечемному чи образливому ставленні до Державного Прапора, Державного Герба чи Державного Гімну. Вияв такої неповаги може полягати в умисному перекручуванні змісту Державного Гімну; у співі під музику М. Вербицького не гімну України, а будь-якого іншого (передусім образливого для України або Українського народу) тексту; у публічному та демонстративному розшматуванні Державного Прапора; у демонстративному викиданні чи спаленні Державного Прапора; у розмальовуванні Державного Прапора чи Державного Герба або нанесенні на них образливих надписів; у справлянні на них природних потреб, умисному забрудненні нечистотами (наприклад, шляхом плювання) тощо.

Слід мати на увазі, що у разі, коли вияв неповаги до державних символів України має ознаки публічної наруги над ними, то державний службовець, що її вчинив, підлягає також кримінальній відповідальності за статтею 338 ККУ.

Під «**виявом неповаги до Українського народу**» слід розуміти одну з форм прояву неповаги до держави, яка полягає у зневажливому, нечемному чи образливому ставленні до історії становлення та розвитку Українського народу (як етносу), до української мови, культури, традицій, обрядів тощо.

Суб'єктивна сторона аналізованого складу дисциплінарного проступку може знаходити свій прояв тільки в **умисних** вчинках державного службовця. Це пов'язано з тим, що в пункті 3 частини другої коментованої статті йдеться про «вияв неповаги», тобто про свідому та цілеспрямовану поведінку державного службовця, за допомогою якої він хоче проявити своє зневажливе ставлення до держави Україна, державних символів України та/або Українського народу.

Якщо ж державний службовець не усвідомлював, що своєю поведінкою порушує загальновизнані правила шанування Українського народу, держави Україна чи її державних символів (наприклад, в темну годину доби державний службовець витер своє взуття ганчіркою, яка, як згодом виявилось, мала вигляд полотна Державного Прапора), то дисциплінарна відповідальність виключається.

Особливості кваліфікації:

1. Дисциплінарний проступок «вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу» є одним із проявів порушення Присяги державного службовця та порушення правил етичної поведінки державних службовців. Разом з тим, оскільки цю поведінку виписано в межах

окремої «спеціальної» норми, то її слід кваліфікувати за пунктом 3 частини другої коментованої статті.

Особливості караності:

1 Дисциплінарний проступок «вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу» віднесено законодавцем до числа найтяжчих (див. частину п'яту статті 66 Закону та коментар до неї). До державних службовців, які вчинили цей дисциплінарний проступок, *може бути застосовано як зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, так і звільнення з посади державної служби.*

2. Під час пропонування/обрання виду дисциплінарного стягнення за цей проступок дисциплінарній комісії/суб'єкту призначення слід обов'язково враховувати: 1) характер дисциплінарного проступку; 2) тяжкість дисциплінарного проступку; 3) ступінь вини державного службовця (передусім її форму); 4) факт настання/ненастання тяжких наслідків; 5) факт добровільного відшкодування/не відшкодування заподіяної шкоди (за її наявності); 6) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (стаття 67 Закону); 7) інші (стосовно зазначених вище) обставини, за яких був учинений дисциплінарний проступок; 8) результати оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону); 9) наявність заохочень чи стягнень (статті 53, 66 Закону); 10) попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень); 11) ставлення державного службовця до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення); 12) ставлення державного службовця до служби (зміст цих категорій розкрито у коментарі до статей 67 та 74 Закону).

3. Звільнення з посади державної служби слід розглядати як винятковий захід, який має застосовуватися лише в тих випадках, коли характер вчиненого проступку та обставини справи свідчать про неможливість та/або недоцільність продовження перебування такої особи на посаді.

4.9. Дії, що шкодять авторитету державної служби (пункт четвертий частини другої коментованої статті)

Політика держави реалізується через систему відповідних державних органів, тобто державна служба є дзеркалом сучасної влади, а тому в уяві людей державний службовець – це не просто спеціаліст, це – людина, яка виступає від імені та в інтересах держави.

Поведінка державного службовця, незалежно від того, до якого виду державної служби належить посада, яку він займає, його ставлення до справи, громадян, мова тощо формують не лише його власний авторитет, а й авторитет тієї служби, яку він уособлює, та держави в цілому. Таким чином, неможливо відокремити авторитет державного службовця від авторитету органу державної влади.

За останні 16 років декілька разів приймалися нормативно-правові акти, які за своїм змістом були спрямовані на встановлення загальних етичних правил поведінки державних службовців. При цьому спільною характерною рисою для них був обов'язок державного службовця, зокрема, дбати

про авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби.

Згідно з пунктом 8 частини другої Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, державні службовці мають дбати про авторитет державної служби, а також про позитивну репутацію державних органів, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку.

Отже, за своїм змістом «дії, що шкодять авторитету державної служби» є однією з форм прояву порушення правил етичної поведінки державних службовців.

З об'єктивної сторони аналізований дисциплінарний проступок може полягати у:

- недотриманні правил етикету;
- неналежному зовнішньому вигляді;
- незабезпеченні високої якості роботи;
- інших діях, що шкодять авторитету державної служби.

Варто звернути увагу, що аналізований дисциплінарний проступок може бути вчинено лише шляхом *дій*. Це, звичайно, не означає, що авторитету державної служби не може шкодити бездіяльність державного службовця. Просто, в таких випадках таку бездіяльність слід кваліфікувати як порушення правил етичної поведінки (пункт 2 частини другої коментованої статті).

За певних обставин дії, що шкодять авторитету державної служби, можуть утворювати склад того чи іншого злочину, за які встановлена кримінальна відповідальність (див., зокрема, статті 338–360 ККУ). У такому випадку особа підлягає як дисциплінарній, так і кримінальній відповідальності.

Суб'єктивна сторона аналізованого складу дисциплінарного проступку передбачає можливість його вчинення як умисно, так і необережно.

Якщо під час учинення цього дисциплінарного проступку державний службовець усвідомлював, що своєю поведінкою порушує правила етичної поведінки державних службовців та завдає шкоди авторитету державної служби, але не зважаючи на це вчинив це порушення, то слід говорити про наявність умислу.

Якщо під час учинення цього дисциплінарного проступку державний службовець не усвідомлював, що своєю поведінкою порушує правила етичної поведінки державних службовців та завдає шкоди авторитету державної служби, хоча за даних конкретних умов повинен був і міг це усвідомлювати, то має місце необережність.

Форма вини, з якою вчиняється порушення правил етичної поведінки державних службовців, для кваліфікації значення не має. Разом з тим, вона повинна бути обов'язково врахована під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Мета та мотив також не мають значення для кваліфікації цього дисциплінарно проступку, хоча й *можуть бути* (на розсуд дисциплінарної комісії

та суб'єкта призначення) враховані під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Особливості кваліфікації:

1. Аналізований склад дисциплінарного проступку є «спеціальним» щодо значно більш загального складу дисциплінарного проступку «порушення правил етичної поведінки державних службовців» (пункт 2 частини другої коментованої статті). Тому, за загальним правилом, дії, що шкодять авторитету державної служби, мають кваліфікуватися саме за пунктом четвертим частини другої статті 65 Закону.

2. Факт систематичного (повторного протягом року) вчинення цього дисциплінарного проступку на кваліфікацію вчиненого не впливає, проте впливає на визначення потенційного виду дисциплінарного стягнення (див. про це нижче).

3. Факти заподіяння шкоди авторитету державної служби шляхом бездіяльності державного службовця, за загальним правилом, слід кваліфікувати за пунктом 2 частини другої статті 65 Закону. Це пов'язано з тим, що у пункті 4 частини другої статті 65 Закону йдеться виключно про «дії», що шкодять авторитету державної служби.

4. Якщо шкода авторитету державної служби заподіюється діями, які є проявом недотримання державним службовцем правил внутрішнього службового розпорядку, то вчинене слід кваліфікувати за пунктом 6 частини другої статті 65 Закону, оскільки така кваліфікація є більш сприятливою для правопорушника. Це обумовлено тим, що дисциплінарний проступок, описаний пунктом 6 частини другої коментованої статті, вважається найменш тяжким серед усіх. За вчинення цього проступку може бути застосований лише найм'якший вид стягнення – зауваження (див. статтю 66 Закону та коментар до неї).

Особливості караності:

1. До державних службовців, які вчинили дисциплінарний проступок, описаний пунктом 4 частини другої коментованої статті, **вперше** (протягом року), може бути застосоване дисциплінарне стягнення у виді *зауваження* чи *догани*, але не може бути застосоване дисциплінарне стягнення у виді *попередження про неповну службову відповідність* чи *звільнення з посади державної служби* (див. коментар до статті 66 Закону).

2. До державних службовців, які вчинили дисциплінарний проступок, описаний пунктом четвертим частини другої коментованої статті, **повторно** (протягом року), може бути застосовано *зауваження*, *догана* або *попередження про неповну службову відповідність*, але не може бути застосоване *звільнення з посади державної служби* (див. коментар до статті 66 Закону).

3. Під час пропонування/обрання виду дисциплінарного стягнення за цей проступок дисциплінарній комісії/суб'єкту призначення слід обов'язково враховувати: 1) характер дисциплінарного проступку; 2) тяжкість дисциплінарного проступку; 3) ступінь вини державного службовця (передусім її форму); 4) факт настання/ненастання тяжких наслідків; 5) факт добровільного відшкодування/не відшкодування заподіяної шкоди (за її наявності);

б) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (стаття 67 Закону); 7) інші (стосовно зазначених вище) обставини, за яких був учинений дисциплінарний проступок; 8) результати оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону); 9) наявність заохочень чи стягнень (статті 53, 66 Закону); 10) попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень); 11) ставлення державного службовця до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення); 12) ставлення державного службовця до служби (зміст цих категорій розкрито у коментарі до статей 67 та 74 Закону).

4.10. Невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень (пункт п'ятий частини другої коментованої статті)

Об'єктивна сторона складу цього дисциплінарного проступку має дві форми:

1) *невиконання* посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників;

2) *неналежне виконання* посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників.

Під *невиконанням* зазначених вище обов'язків, вимог чи доручень слід розуміти те, що державний службовець їх не виконав взагалі.

Неналежне виконання таких обов'язків, вимог чи доручень має місце в тих випадках, коли державний службовець повністю або частково виконав покладений на нього обов'язок (вимогу, доручення), але зробив це невчасно, неякісно чи в неправильний спосіб.

Питання про «належність» чи «неналежність» виконання державним службовцем тих чи інших обов'язків є оціночним і має встановлюватися дисциплінарною комісією та суб'єктом призначення виходячи з усіх обставин конкретної справи (зміст і обсяг обов'язку; реальна можливість реалізувати цей обов'язок «в принципі» або реалізувати його краще, ніж це вдалося зробити державному службовцю, що притягається до дисциплінарної відповідальності; обставини, що заважали державному службовцю виконати свій обов'язок належним чином; ступінь невідповідності між тим, як обов'язок мало бути виконано, і тим, як його було виконано в конкретній ситуації). У будь-якому разі встановленню факту «неналежного» виконання державним службовцем тих чи інших обов'язків має передувати встановлення базових характеристик «належного» виконання цих обов'язків за даних конкретних умов.

Під «посадовими обов'язками» у пункті 5 частини другої коментованої статті слід мати на увазі як власне «посадові» обов'язки, які покладаються на державного службовця у зв'язку із займаною ним конкретною посадою у певному органі (власне «посадові», «обумовлені посадою»), так і «службові» обов'язки, які покладаються на нього у зв'язку із набуттям статусу держав-

ного службовця (тобто такі, що покладаються на державного службовця незалежно від посади, яку він займає)²⁸⁴.

Тому під «посадовими обов'язками» у пункті 5 частини другої коментованої статті слід розуміти обов'язки державного службовця, визначені Законом (передусім, приписами частини першої статті 8 Закону), іншими (як правило, «спеціальними») законами, положеннями про державний орган та/або його структурний підрозділ, посадовою інструкцією (в частині обов'язків, що однозначно випливають з приписів законів і не суперечать їм), а також правилами внутрішнього службового розпорядку (див. коментар до статті 61 Закону).

Під «актами органів державної влади» у пункті 5 частини другої коментованої статті слід розуміти будь-які акти нормативного, ненормативного або змішаного характеру (нормативні документи НАДС, постанови та розпорядження Уряду, накази міністерства, рішення місцевої державної адміністрації тощо), які на законній підставі встановлюють для державного службовця певні обов'язки чи правила поведінки.

Під «наказом (розпорядженням) керівника» у пункті 5 частини другої коментованої статті мається на увазі відповідний розпорядчий документ (наказ чи розпорядження) керівника державного службовця будь-якого рівня, якщо він виданий у межах його компетенції. Про зміст категорії «доручення» див. коментар до статті 9 Закону.

Наказ або розпорядження керівника в контексті пункту 5 частини другої коментованої статті має бути не тільки виданим у межах компетенції відповідного суб'єкта, а й бути цілком законним.

Відповідно до частини другої статті 41 ККУ наказ та розпорядження є законними, якщо вони:

- а) віддані відповідною особою (в нашому випадку – виключно керівником державного службовця);
- б) віддані в належному порядку (передусім, із дотриманням вимог статті 9 Закону щодо алгоритму прийняття такого наказу чи розпорядження, його форми, змісту тощо);
- в) віддані в межах повноважень (це означає, що до компетенції відповідного керівника державного службовця повинно входити право видавати такі накази чи розпорядження, а до посадових обов'язків державного службовця – виконувати відповідні обов'язки);
- г) за змістом не суперечать законодавству (передусім такі накази та розпорядження не повинні безпідставно порушувати права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб, суспільства або держави);
- д) не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Варто зазначити, що заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам під час чи з метою виконання законного наказу або розпорядження не є

²⁸⁴ Йдеться передусім, про «загальні» службові обов'язки державного службовця, визначені статтею 8 та іншими нормами Закону.

правопорушенням (законне виселення особи з квартири, затримання правопорушника, стягнення майна за виконавчим документом тощо).

Разом з тим особа, що виконала явно злочинний наказ або розпорядження (їх злочинність має бути зрозумілою та очевидною як для того, хто віддав наказ чи розпорядження, так і для того, хто його виконав), підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах (частина четверта статті 41 ККУ).

Не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка відмовилася виконувати явно злочинний наказ або розпорядження. Якщо ж особа не усвідомлювала і не могла усвідомлювати злочинного характеру наказу чи розпорядження, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, відповідальності підлягає тільки особа, що віддала злочинний наказ чи розпорядження.

У разі виникнення у державного службовця сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження) чи доручення він повинен вимагати письмового підтвердження такого наказу (розпорядження) чи доручення, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження) чи доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження) чи доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження) чи доручення.

У разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження наказу (розпорядження) чи доручення керівник зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпорядження) чи доручення в *одноденний строк*. У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк наказ (розпорядження) чи доручення вважається *скасованим* (додатково див. коментар до частин шостої і восьмої статті 9 Закону).

Якщо державний службовець виконав наказ (розпорядження), доручення, визнані у встановленому законом порядку незаконними, і не вчинив дій, зазначених у частині шостій статті 9 Закону, він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону.

Діяння як обов'язкова ознака об'єктивної сторони складу цього дисциплінарного проступку може виражатися як у діях, так і бездіяльності державного службовця. Як правило, дії державного службовця є характерними для неналежного виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) чи доручень керівників, а бездіяльність – для їх невиконання.

При цьому варто пам'ятати, що бездіяльність не означає, що державний службовець взагалі нічого не здійснює щодо того чи іншого питання. Бездіяльність означає, що він не здійснює саме тих дій, які за даних конкретних умов мав би здійснити. Тому на практиці бездіяльність у формі

невиконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) чи доручень керівників має вигляд принципово неправильної активності державного службовця (йдеться про випадки, коли державному службовцю наказали зробити одне, а він фактично здійснив зовсім інше).

Суб'єктивна сторона аналізованого складу дисциплінарного проступку передбачає можливість його вчинення як умисно, так і необережно.

Якщо під час учинення цього дисциплінарного проступку державний службовець усвідомлював, що він не виконує свої посадові обов'язки, акти органів державної влади, накази (розпорядження) чи доручення керівника або виконує ці обов'язки неналежним чином, але не зважаючи на це все рівно вчинив це порушення, то слід говорити про наявність умислу.

Якщо під час учинення цього дисциплінарного проступку державний службовець не усвідомлював, що він не виконує свої посадові обов'язки, акти органів державної влади, накази (розпорядження) чи доручення керівника або виконує ці обов'язки неналежним чином, хоча за даних конкретних умов повинен був і міг це усвідомлювати, то має місце необережність.

Варто зазначити, що в тих випадках, коли державний службовець не усвідомлював і не міг усвідомлювати ту обставину, що він не виконує свої посадові обов'язки, акти органів державної влади, накази (розпорядження) чи доручення керівника або виконує ці обов'язки неналежним чином (через те, що неправильно зрозумів поставлені перед ним вимоги, через введення його в оману іншими особами щодо їх змісту чи способу реалізації, через особливості фізичного, психічного чи інтелектуального розвитку тощо), слід говорити про казус. У таких випадках особа не притягається до дисциплінарної відповідальності через відсутність вини як обов'язкової ознаки суб'єктивної сторони відповідного складу дисциплінарного проступку.

Форма вини, з якою вчиняється цей дисциплінарний проступок, для кваліфікації значення не має. Разом з тим вона має бути обов'язково врахована під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Мета та мотив також не мають значення для кваліфікації цього дисциплінарно проступку, хоча й *можуть бути* (на розсуд дисциплінарної комісії та суб'єкта призначення) враховані під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Особливості кваліфікації:

1. За загальним правилом, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їх повноважень, кваліфікується за пунктом п'ятим частини другої статті 65 Закону.

2. Якщо ж таке правопорушення здійснюється в одній із форм, передбачених пунктами 6–14 частини другої статті 65 Закону, то кваліфікація має відбуватися не за пунктом 5, а за відповідним пунктом частини другої статті 65 Закону, що описує такий «спеціальний» прояв невиконання чи неналежного виконання державним службовцем своїх обов'язків.

3. Факт систематичного (повторного протягом року) вчинення цього дисциплінарного проступку на кваліфікацію вчиненого не впливає, проте

впливає на визначення потенційного виду дисциплінарного стягнення (див. про це нижче).

Особливості караності:

1. До державних службовців, які вчинили дисциплінарний проступок, передбачений пунктом 5 частини другої коментованої статті, **вперше** (протягом року), може бути застосовано дисциплінарні стягнення у виді *зауваження* чи *догани*, але не може бути застосоване дисциплінарне стягнення у виді *попередження про неповну службову відповідність* чи *звільнення з посади державної служби* (див. коментар до статті 66 Закону).

2. До державних службовців, які вчинили дисциплінарний проступок, передбачений пунктом 5 частини другої коментованої статті, **повторно** (протягом року), може бути застосовано *зауваження*, *догана* або *попередження про неповну службову відповідність*, але не може бути застосоване *звільнення з посади державної служби* (див. коментар до статті 66 Закону).

3. Під час пропонування/обрання виду дисциплінарного стягнення за цей проступок дисциплінарній комісії/суб'єкту призначення слід обов'язково враховувати: 1) характер дисциплінарного проступку; 2) тяжкість дисциплінарного проступку; 3) ступінь вини державного службовця (передусім її форму); 4) факт настання/ненастання тяжких наслідків; 5) факт добровільного відшкодування/не відшкодування заподіяної шкоди (за її наявності); 6) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (стаття 67 Закону); 7) інші (стосовно зазначених вище) обставини, за яких був учинений дисциплінарний проступок; 8) результати оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону); 9) наявність заохочень чи стягнень (статті 53, 66 Закону); 10) попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень); 11) ставлення державного службовця до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення); 12) ставлення державного службовця до служби (зміст цих категорій розкрито у коментарі до статей 67 та 74 Закону).

4.11. Недотримання правил внутрішнього службового розпорядку (пункт шостий частини другої коментованої статті)

З **об'єктивної сторони** склад цього дисциплінарного проступку полягає у *недотриманні правил внутрішнього службового розпорядку*.

Правила внутрішнього службового розпорядку – це локальний нормативний документ, яким регламентується низка питань, пов'язаних із загальною організацією роботи державного органу чи його структурного підрозділу.

Правила внутрішнього службового розпорядку визначають загальні положення щодо організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату, режим роботи, умови перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу, та є обов'язковими для державних службовців відповідного державного органу.

Згідно з частиною другою статті 47 Закону правила внутрішнього службового розпорядку затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу: а) за поданням керівника державної

служби і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності); б) на основі типових правил. Типові правила внутрішнього службового розпорядку затверджені наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 50.

Незатверджені правила внутрішнього розпорядку є такими, що не набрали чинності, а отже, не підлягають виконанню. Їх порушення не є дисциплінарним проступком.

Відповідно до частини третьої статті 47 Закону правила внутрішнього службового розпорядку доводяться до відома всіх державних службовців під підпис. Порушення цих вимог не означає, що відповідний державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за пунктом б частини другої коментованої статті. Зокрема, правила внутрішнього службового розпорядку, які були доведені до відома державних службовців (на нараді, телефоном, листом, шляхом розміщення в місцях, де службовці бувають кожного робочого дня, тощо) без засвідчення цього факту підписом, також підлягають виконанню. Інша справа, що в більшості випадків доведеться констатувати необережне порушення цих правил.

Найбільш поширеними проявами порушення правил внутрішнього службового розпорядку є:

- 1) прибуття на робоче місце із запізненням;
- 2) закінчення роботи ще до закінчення встановленого робочого часу;
- 3) порушення встановлених вимог щодо тривалості, початку або кінця перерви, що надається для відпочинку та прийняття їжі;
- 4) порушення правил з охорони праці;
- 5) порушення правил з протипожежної безпеки;
- 6) порушення правил етичної поведінки в державному органі;
- 7) порушення порядку повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі;
- 8) порушення правил перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу;
- 9) порушення порядку доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів (розпоряджень) та доручень із службових питань;
- 10) порушення порядку прийняття та передачі діловодства (справ);
- 11) порушення порядку прийняття та передачі майна.

Варто звернути увагу на те, що прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин, а також поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння є одними з форм прояву порушення правил внутрішнього службового розпорядку.

Місце, час, обстановка, наслідки та інші зовнішні ознаки вчиненого проступку не віднесено законодавцем до числа обов'язкових ознак об'єктивної сторони цього складу дисциплінарного проступку. Разом з тим під час встановлення факту порушення конкретного правила внутрішнього службового розпорядку ці ознаки нерідко мають вирішальне значення (наприклад, для

констатації запізнення має бути обов'язково встановлено фактичний час прибуття державного службовця на робоче місце).

Суб'єктивна сторона аналізованого складу дисциплінарного проступку передбачає можливість його вчинення як умисно, так і необережно.

Якщо під час учинення цього дисциплінарного проступку державний службовець усвідомлював, що своїми діями чи бездіяльністю порушує правила внутрішнього службового розпорядку, але не зважаючи на це все рівно здійснив таке порушення, то слід говорити про наявність умислу.

Якщо ж під час учинення цього дисциплінарного проступку державний службовець не усвідомлював, що своїми діями чи бездіяльністю порушує правила внутрішнього службового розпорядку, хоча за даних конкретних умов повинен був і міг це усвідомлювати, то має місце необережність.

Варто зазначити, що в тих випадках, коли державний службовець не усвідомлював і не міг усвідомлювати ту обставину, що він порушує правила внутрішнього службового розпорядку (зокрема, коли державний службовець не знав і не міг знати про нові правила службового розпорядку у зв'язку із перебуванням у відрядженні чи відпустці, через тимчасову непрацездатність тощо), має місце казус. У таких випадках особа не притягається до дисциплінарної відповідальності через відсутність вини як обов'язкової ознаки суб'єктивної сторони відповідного складу дисциплінарного проступку.

Форма вини, з якою вчиняється цей дисциплінарний проступок, для кваліфікації значення не має. Разом з тим вона має бути обов'язково врахована під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Мета та мотив також не мають значення для кваліфікації цього дисциплінарно проступку, хоча й *можуть бути* (на розсуд дисциплінарної комісії та суб'єкта призначення) враховані під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Особливості кваліфікації:

1. За загальним правилом, недотримання правил внутрішнього службового розпорядку слід кваліфікувати за пунктом 6 частини другої статті 65 Закону.

2. Правильної відповіді на питання про кваліфікацію випадків порушення правил етичної поведінки, які виписані в межах правил внутрішнього службового розпорядку державного органу, немає. Якщо під час кваліфікації таких випадків надавати пріоритет правилу подолання конкуренції між загальною та спеціальною нормами, то вчинене слід кваліфікувати за пунктом 2 частини другої коментованої статті. Якщо ж керуватися принципом, згідно з яким усі сумніви, суперечності та недоліки законодавства мають тлумачитися на користь особи, яка притягається до відповідальності (*in dubio pro reo*), то вчинене слід кваліфікувати за пунктом 6 частини другої коментованої статті (детальніше про цю проблему див. пункт 4.7 коментаря до цієї статті).

3. У пунктах 12 та 13 частини другої коментованої статті законодавець виписав два найбільш небезпечних прояви порушення правил внутрішнього службового розпорядку:

- 1) прогул державного службовця без поважних причин;
- 2) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння.

Юридичні склади цих двох правопорушень є «спеціальними» та «кваліфікованими» щодо «загального» складу дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 6 частини другої коментованої статті. Тому прогул державного службовця без поважних причин слід кваліфікувати за пунктом 12 частини другої коментованої статті, а його появу на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння – за пунктом 13 частини другої коментованої статті.

Особливості караності:

1. За недотримання правил внутрішнього службового розпорядку, кваліфіковане за пунктом 6 частини другої коментованої статті, до державного службовця *не може бути застосовано будь-якого іншого стягнення, крім зауваження.*

2. Із зазначеного вище, а також того, що суб'єкт призначення не має права визначати строк дії дисциплінарного стягнення, випливає, що в цьому випадку індивідуалізація дисциплінарної відповідальності не здійснюється.

3. Попри зазначене у пунктах 1 і 2, всі ті обставини, які теоретично мали б враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності, мають бути обов'язково встановлені у кожній такій дисциплінарній справі. Це пов'язано із тим, що в будь-який момент здійснення дисциплінарного провадження може виявитися, що в діянні державного службовця наявний інший склад дисциплінарного проступку (зокрема, такого висновку може дійти суб'єкт призначення, не погоджуючись із висновками та рекомендаціями дисциплінарної комісії). Крім того, в Законі немає винятків щодо встановлення (невстановлення) цих обставин.

4.12. Перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення (пункт 7 частини другої коментованої статті)

З **об'єктивної сторони** розглядуваний склад дисциплінарного проступку полягає у *перевищенні службових повноважень.*

Під «*перевищенням*» у пункті сьомому частини другої коментованої статті слід розуміти вчинення державним службовцем таких вчинків (в тому числі прийняття рішення, віддання наказу, розпорядження чи доручення), які виходять за межі наданих йому повноважень.

Під час дисциплінарного провадження у таких справах дисциплінарна комісія та суб'єкт призначення повинні чітко визначити обсяг повноважень конкретного державного службовця, керуючись положеннями Закону «Про державну службу», інших законів України, положеннями про державний орган та/або його структурний підрозділ, а також посадовою інструкцією. Лише після цього можна зробити висновок про те, «в межах» своїх повноважень діяв державний службовець чи поза ними.

Важливо відзначити, що в коментованій нормі не зазначено, що перевищення службових повноважень має бути істотним, значним, явним тощо.

Тому для кваліфікації вчиненого за пунктом сьомим частини другої коментованої статті не має значення «ступінь перевищення» державним службовцем своїх повноважень.

У будь-якому випадку як перевищення службових повноважень слід розглядати випадки:

а) вчинення дій, які є компетенцією вищестоящего державного службовця цього державного органу чи державного службовця іншого державного органу;

б) вчинення дій, виконання яких дозволяється тільки в особливих випадках, або з особливого дозволу, або з додержанням особливого порядку, – за відсутності дотримання цих умов;

в) вчинення державним службовцем одноособово дій (в тому числі прийняття рішення), які могли бути вчинені лише колегіально;

г) вчинення дій, які ніхто не має права виконувати або дозволяти.

Зазначені вище випадки є проявами так званого «явного виходу» державним службовцем за межі наданих повноважень, які були змодельовані ВСУ у постанові Пленуму «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» від 26 грудня 2003 р. № 15.

Традиційно вважається, що перевищення службових повноважень може вчинятися лише шляхом активної поведінки, тобто вчинення певних дій. Проте, в певних випадках вихід за межі повноважень може відбуватися й тоді, коли державний службовець не вчинить тих дій, які від нього вимагалися за певних конкретних умов.

Наприклад, у пункті 1 частини першої статті 7 «Повноваження членів НАЗК» Закону «Про запобігання корупції» зазначено, що член НАЗК готує питання на розгляд Національного агентства, бере участь у його засіданнях та голосуванні *без права утримання*. Це, зокрема, означає, що утримання членом НАЗК від голосування на його засіданнях (бездіяльність) є своєрідною формою перевищення наданих йому повноважень.

Місце, час, обстановка, наслідки та інші зовнішні ознаки вчиненого проступку не віднесено законодавцем до числа обов'язкових ознак об'єктивної сторони цього складу дисциплінарного проступку, а тому на кваліфікацію вони не впливають. Проте, ці характеристики можуть бути визнані обставинами, що обтяжують чи пом'якшують дисциплінарну відповідальність.

Суб'єктивна сторона аналізованого складу дисциплінарного проступку передбачає можливість його вчинення як умисно, так і необережно.

Умисел має місце в тих випадках, коли державний службовець усвідомлював, що його конкретні дії чи бездіяльність виходять за межі наданих йому повноважень, але не зважаючи на це здійснив їх (повівся певним чином у тій чи іншій ситуації, прийняв рішення, віддав наказ, розпорядження чи доручення).

Перевищення службових повноважень з необережності має місце в тих випадках, коли державний службовець не усвідомлював, що його конкретні дії чи бездіяльність виходять за межі наданих йому повноважень, хоча за даних конкретних умов повинен був і міг це усвідомлювати.

Форма вини, з якою вчиняється цей дисциплінарний проступок, для кваліфікації значення не має. Разом з тим вона повинна обов'язково враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Мета та мотив також не мають значення для кваліфікації цього дисциплінарного проступку, хоча і *можуть бути* (на розсуд дисциплінарної комісії та суб'єкта призначення) враховані під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

Особливості кваліфікації:

1. У пункті сьомому частини другої коментованої статті зазначено, що дисциплінарним проступком є перевищення службових повноважень, *«якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення»*.

Зазначені положення виключного характеру є абсурдними та застосуванню не підлягають через таке:

а) ні суб'єкт призначення, ні тим більше дисциплінарна комісія не має права роботи висновок про наявність або відсутність в діянні державного службовця складу злочину або адміністративного правопорушення (у абсолютній більшості таких випадків цим правом наділений виключно суд);

б) особливістю дисциплінарної відповідальності є те, що вона може поєднуватися з будь-яким іншим видом юридичної відповідальності. Тобто, одночасне притягнення державного службовця до дисциплінарної та будь-якої іншої (в цьому випадку кримінальної чи адміністративної) відповідальності за одне й те саме правопорушення є *правильним і доцільним рішенням уповноважених на те суб'єктів* (детальніше про це див. пункт 4.4 коментаря до цієї статті);

в) якщо державного службовця не буде притягнуто до дисциплінарної відповідальності (через те, що у його діянні нібито наявний склад злочину або адміністративного правопорушення), а потім (за результатами аналізу та розгляду відповідних матеріалів уповноваженими на те суб'єктами) виявиться, що насправді в діях цього державного службовця немає складу злочину або адміністративного правопорушення, то правопорушник взагалі уникне будь-якої юридичної відповідальності. Це обумовлено передусім тим, що поки триватиме досудове розслідування та судовий розгляд відповідного кримінального провадження сплине строк притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (частина третя статті 65 Закону).

Отже, *всі без винятку випадки перевищення державним службовцем своїх службових повноважень мають бути кваліфіковані за пунктом сьомим частини другої статті 65 Закону*.

2. Якщо дисциплінарна комісія чи суб'єкт призначення вважають, що в діянні державного службовця (що полягає у перевищенні ним своїх службових повноважень) наявний склад злочину або адміністративного правопорушення, то вони повинні:

а) реалізувати в повному обсязі вимоги Закону щодо притягнення такої особи до дисциплінарної відповідальності;

б) повідомити про це відповідний орган (див., зокрема, коментар до частини четвертої статті 77 Закону).

Особливості караності:

1. До державних службовців, дисциплінарний проступок яких було кваліфіковане за пунктом сьомим частини другої статті 65 Закону, *може бути застосовано як зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, так і звільнення з посади державної служби.*

2. Під час пропонування/обрання виду дисциплінарного стягнення за цей проступок дисциплінарній комісії/суб'єкту призначення слід обов'язково враховувати: 1) характер дисциплінарного проступку; 2) тяжкість дисциплінарного проступку; 3) ступінь вини державного службовця (передусім її форму); 4) факт настання/ненастання тяжких наслідків; 5) факт добровільного відшкодування/не відшкодування заподіяної шкоди (за її наявності); 6) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (стаття 67 Закону); 7) інші (стосовно зазначених вище) обставини, за яких був учинений дисциплінарний проступок; 8) результати оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону); 9) наявність заохочень чи стягнень (статті 53, 66 Закону); 10) попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень); 11) ставлення державного службовця до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення); 12) ставлення державного службовця до служби (зміст цих категорій розкрито у коментарі до статей 67 та 74 Закону).

3. Звільнення з посади державної служби слід розглядати як винятковий захід, який має застосовуватися лише в тих випадках, коли характер вчиненого проступку та обставини справи свідчать про неможливість та/або недоцільність продовження перебування такою особою на посаді.

4.13. Розглядаючи дисциплінарний проступок щодо **невиконання вимог щодо політичної неупередженості** державного службовця необхідно зазначити, що частини перша статті 1 Закону «Про державну службу» визначає державну службу, як політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

При цьому одним із основних принципів державної служби є політична неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків (див. коментар до статті 4 Закону).

Вимоги щодо політичної неупередженості державних службовців детально розкриті у коментарі до статті 10 Закону.

4.14. Типові правила внутрішнього службового розпорядку визначають, що державні службовці зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій.

Також цими правилами визначено, що державним службовцям забороняється використовувати свої повноваження або своє службове становище

в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.

Державний службовець повинен використовувати своє службове становище виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України.

Крім того, слід звернути увагу на обмеження, встановлені Законом «Про запобігання корупції», яким передбачено, що особам, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Отже, при дослідженні питання *щодо використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб* слід враховувати обставини, при яких такі дії можуть підпадати під дію Закону «Про запобігання корупції».

4.15. Подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби є одним із дисциплінарних проступків, за який державний службовець може бути звільнений з посади державної служби.

Аналізуючи цю норму Закону, слід зазначити, що підстави, за яких особа не може вступити на державну службу, визначені в частині другій статті 19 Закону «Про державну службу» (див. коментар до неї).

При цьому не всі підстави, визначені зазначеною статтею, можна виявити безпосередньо під час прийому документів від особи, яка бажає вступити на державну службу або безпосередньо під час проходження державної служби. Так, якщо вік людини встановити не становить складності, то встановити недієздатність, або наявність громадянства іншої держави завдання значно складніше. Інші обмеження, такі як судимість за вчинення умисного злочину, позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади, адміністративне стягнення за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення можуть бути встановлені під час проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону «Про запобігання корупції» або за результатами перевірки відповідно до Закону «Про очищення влади».

Також необхідно зазначити, що набуття громадянства іншої держави, набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/

або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, а також неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення є підставою для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеження (див. коментар до ст. 84 Закону «Про державну службу»).

При цьому суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення зазначених вище фактів, якщо інше не встановлено законом.

4.16. Прогул державного службовця, тобто відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня без поважних причин, є дисциплінарним проступком, за який до державного службовця може бути застосовано дисциплінарне стягнення у виді догани.

Для порівняння, у статті 40 КЗпПУ прогул визначено як підставу для розірвання трудового договору з працівником з ініціативи власника або уповноваженого ним органу.

Отже, за однакових підстав Законом «Про державну службу» передбачено більш м'який вид дисциплінарного стягнення.

Необхідно зазначити, що законодавство не містить чіткого визначення прогулу. Разом із тим, у пункті 24 постанови Пленуму ВСУ «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 6 листопада 1992 р. № 9 визначено, що прогул – це відсутність працівника на роботі як протягом усього робочого дня, так і більше трьох годин безперервно або сумарно протягом робочого дня без поважних причин. Згідно з частиною п'ятою статті 66 коментованого Закону вчинення систематично (повторно протягом року) прогулу є вже підставою для звільнення.

4.17. Поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння визначена як підстава для звільнення з державної служби.

4.18. У частині третій коментованої статті визначено два види строків, відведених законодавцем на *реалізацію дисциплінарної відповідальності*, а отже, і дві підстави для звільнення державного службовця від *дисциплінарної відповідальності* у зв'язку із закінченням цих строків.

Аналогічні строки та підстави для звільнення державного службовця від дисциплінарної відповідальності передбачені частиною п'ятою статті 74 Закону. Разом з тим положення зазначених норм *не узгоджені між собою*.

4.19. Перша підстава для звільнення державного службовця від дисциплінарної відповідальності у зв'язку із закінченням строків реалізації дисциплінарної відповідальності (частина третя коментованої статті) полягає в тому, що якщо між реальним чи потенційним моментом виявлення дисциплінарного проступку і моментом набрання чинності рішенням суб'єкта призначення мине *шість місяців*, то державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності.

Головна мета цієї підстави для звільнення державного службовця від дисциплінарної відповідальності – обмежити в часі максимальний період проведення дисциплінарного провадження, спонукаючи дисциплінарну комісію та суб'єкта призначення діяти оперативно.

Проблемою реалізації цих положень є те, що момент, з якого слід обчислювати зазначений строк, виписано в межах частини третьої коментованої статті та частини п'ятої статті 74 Закону принципово по-різному. Так, у частині третій коментованої статті йдеться про те, що «державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, ... ». Згідно з частиною п'ятою статті 74 Закону, «дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці ... ».

Найбільш небезпечна колізія між цими нормами полягає в тому, що в частині третій коментованої статті момент початку цього строку давності пов'язується з днем, «коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку», а у частині п'ятій статті 74 Закону – з днем «виявлення дисциплінарного проступку».

Справа в тому, що шестимісячний строк притягнення до дисциплінарної відповідальності може закінчитися, якщо його починати обраховувати з дня виявлення проступку безпосереднім керівником (чи іншою особою), але ще триватиме, якщо його починати обраховувати з дня, коли про нього дізнався керівник державної служби. Не менш складним є питання визначення моменту (дня), коли керівник державної служби «мав дізнатися» про вчинення дисциплінарного проступку. Питання ж про те, як застосовувати приписи частини третьої коментованої статті, якщо дисциплінарний проступок вчинив сам керівник державної служби, взагалі не має відповіді.

Для правильного розв'язання зазначених проблем необхідно насамперед брати до уваги зміст кожної згаданої категорії.

Момент, коли керівник державної служби дізнався про вчинення дисциплінарного проступку (частина третя коментованої статті), – це день, коли керівнику державної служби стало відомо про те, що конкретний державний службовець вчинив діяння (дію чи бездіяльність), яке за попередньою оцінкою містить склад дисциплінарного проступку.

На керівника державної служби покладається низка певною мірою формалізованих обов'язків щодо забезпечення належного рівня службової дисципліни (див., зокрема, статті 61 і 63 Закону). Тому слова «мав дізнатися», вжиті у частині третій коментованої статті, слід розуміти так, що якби керівник державної служби належним чином виконував покладені на нього обов'язки (в першу чергу щодо забезпечення належного рівня службової дисципліни), то він обов'язково дізнався би про факт вчинення дисциплінарного проступку тим чи іншим державним службовцем. Наприклад, якщо всупереч

затвердженому плану контрольних заходів перевірка діяльності державного службовця (зокрема, обґрунтованості прийнятих ним рішень) була проведена із двомісячним запізненням (під час якої було виявлено факт учинення дисциплінарного проступку), то обраховувати відповідний строк слід з дня, на який було заплановано таку перевірку (тобто дня, коли цей дисциплінарний проступок вже мав би бути виявлений). Аналогічний підхід повинен застосовуватися і у випадку несвоєчасного проведення оцінювання результатів службової діяльності (стаття 44 Закону), за результатами якого було виявлено факт учинення дисциплінарного проступку.

Отже, *днем, коли керівник державної служби «мав дізнатися» про вчинення дисциплінарного проступку* (частина третя коментованої статті), слід вважати *день, коли керівник державної служби дізнався б про вчинений дисциплінарний проступок, якби належним чином виконав покладені на нього обов'язки* (зокрема, щодо забезпечення належного рівня службової дисципліни). Разом з тим, правова категорія «коли керівник державної служби «мав дізнатися» про вчинення дисциплінарного проступку» є оціночною. На практиці вона може використовуватися для різного роду маніпуляцій із зазначеним вище терміном як підстави для звільнення від дисциплінарної відповідальності.

У частині п'ятій статті 74 Закону говориться про момент «виявлення дисциплінарного проступку». Під час тлумачення цієї категорії перш за все слід мати на увазі, що «виявити» дисциплінарний проступок того чи іншого державного службовця може тільки та особа, на яку покладено обов'язок забезпечувати (в тому числі контролювати) його службову дисципліну. Зі змісту статей 61–63 Закону випливає, що такі обов'язки покладено на керівників державного службовця усіх рівнів: безпосереднього керівника, керівників «середньої ланки» та керівника державної служби (на останнього покладено основну частину обов'язків щодо забезпечення службової дисципліни). Службову дисципліну керівників державної служби має забезпечувати суб'єкт призначення (зокрема, шляхом реалізації дисциплінарної відповідальності). Факт обізнаності про той чи інший дисциплінарний проступок іншими особами (іншими державними службовцями, сторонніми особами тощо) не можна вважати «виявленням», оскільки на них не покладається обов'язок забезпечувати службову дисципліну, здійснювати контроль за її дотриманням чи реалізовувати дисциплінарну відповідальність²⁸⁵.

Тому «*днем виявлення дисциплінарного проступку*» згідно з частиною п'ятою статті 74 Закону слід вважати *день, коли про цей проступок стало відомо безпосередньому керівнику державного службовця, будь-якому*

²⁸⁵ Аналогічного висновку свого часу дійшов і ВСУ (в контексті застосування статті 148 КЗпПУ), вказавши, що перебіг зазначеного в ній строку розпочинається, коли проступок виявлено посадовою особою, до обов'язків якої входить контроль за додержанням трудової дисципліни, а не тільки керівником установи чи підприємства (Витяг з ухвали судової колегії в цивільних справах ВСУ від 19 липня 2000 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0068700-00>.

з керівників «середньої ланки», керівнику державної служби або суб'єкту призначення.

Як бачимо, у частині третій статті 65 та частині п'ятій статті 74 Закону встановлено три різних події, з якими пов'язується початок перебігу строку реалізації дисциплінарної відповідальності. При цьому виявлення дисциплінарного проступку (яке є однією з таких подій) може мати місце як з боку безпосереднього керівника, керівника державної служби, так і деяких інших суб'єктів. Таким чином, з одного боку, нормальній реалізації приписів Закону в цій сфері заважає колізія між частиною третьою статті 65 та частиною п'ятою статті 74, а, з іншого – конкуренція різних подій, які гіпотетично можуть бути визнані початковим моментом для відліку строку ініціації та здійснення дисциплінарного провадження.

Ураховуючи ту обставину, що зазначену колізію усунути за допомогою правил неможливо (ці норми однакової юридичної сили; вони не співвідносяться між собою як загальна та спеціальна чи як ціле та частина; жодна з них не є однозначно більш сприятливою для правопорушника тощо), то під час вирішення питання про строки, відведені на ініціацію та здійснення дисциплінарного провадження, слід виходити з такого:

1) частину третю статті 65 та частину п'яту статті 74 Закону слід тлумачити в комплексі та виходити з того, що початковим моментом обчислення цих строків може бути:

а) день, коли про дисциплінарний проступок стало відомо безпосередньому керівнику державного службовця, будь-якому з керівників «середньої ланки», керівнику державної служби або суб'єкту призначення (день виявлення дисциплінарного проступку);

б) день, коли керівник державної служби дізнався би про вчинений дисциплінарний проступок, якби належним чином виконав покладені на нього обов'язки (день, коли керівник державної служби «мав дізнатися» про вчинення дисциплінарного проступку);

в) день, коли керівнику державної служби стало відомо про те, що конкретний державний службовець вчинив діяння (дію чи бездіяльність), яке за попередньою оцінкою містить склад дисциплінарного проступку (день, коли керівник державної служби дізнався про вчинення дисциплінарного проступку);

2) оскільки в реальному житті завжди матимуть місце не одна, а одразу кілька зазначених вище подій, які до того ж відбуватимуться у різний час, то початковим моментом обчислення зазначених вище строків слід вважати день, коли відбулася перша з таких подій. Лише в такому випадку буде дотримано вимог принципу *«in dubio pro reo»*, згідно з яким усі сумніви, суперечності та недоліки законодавства мають тлумачитися на користь особи, яка притягається до відповідальності.

Тому, якщо буде встановлено, що керівник державної служби мав дізнатися про дисциплінарний проступок, наприклад, ще 10 жовтня 2017 року, реально про нього дізнався 27 жовтня 2017 року, а безпосередній керівник –

лише 3 листопада 2017 року, то початковим моментом обчислення строку, відведеного на реалізацію дисциплінарної відповідальності, слід вважати 10 жовтня 2017 року.

Слід зазначити, що перебіг шестимісячного строку реалізації дисциплінарної відповідальності слід починати обчислювати з *00 годин 00 хвилин дня, наступного за днем настання тієї події, яка була визнана початковим моментом перебігу цього строку.*

Зазначений строк закінчується о *24 годині 00 хвилин останнього дня відповідного періоду.*

Зі змісту частини третьої коментованої статті випливає, що перебіг шестимісячного строку на ініціацію та здійснення дисциплінарного провадження зупиняється, якщо в цей період державний службовець:

- а) відсутній на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю;
- б) перебуває у відпустці.

Тимчасова непрацездатність – це непрацездатність особи внаслідок захворювання, травми або з інших причин, що не залежить від факту втрати працездатності (пологи, карантин, догляд за хворим тощо), яка має тимчасовий зворотний характер під впливом лікування та реабілітаційних заходів, триває до відновлення працездатності або встановлення групи інвалідності, а в разі інших причин – до закінчення причин відсторонення від роботи (пункт 1.3. Положення про експертизу тимчасової непрацездатності, затвердженого наказом МОЗ від 9 квітня 2008 р. № 189). Тимчасова непрацездатність повинна бути засвідчена *листом непрацездатності* (див. зокрема, Інструкцію про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян, затверджену наказом МОЗ 13 листопада 2001 р. № 455).

Відпустка – це період відпочинку державного службовця (із збереженням посади та заробітної плати), наданого державному службовцю у випадках та в порядку, визначених статтями 57–59 Закону, Законом «Про відпустки» та КЗпПУ. Факт перебування державного службовця у відпустці має бути підтверджений відповідним документом (як правило, наказом керівника державного органу).

У випадку зупинення перебігу цього строку слід:

а) визначити точну кількість днів відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю та/або перебуванням державного службовця у відпустці;

б) додати їх до останнього дня перебігу шестимісячного строку.

Важливо підкреслити, що факт перебування державного службовця у *відрадженні* перериває (зупиняє) перебіг строку для прийняття кінцевого рішення у дисциплінарній справі (див. пункт 4.5. коментаря до статті 74 Закону), але не перериває перебігу шестимісячного строку, про який йдеться у частині третій коментованої статті.

У разі закінчення шестимісячного строку на ініціацію та здійснення дисциплінарного провадження до моменту набрання чинності рішенням суб'єкта

призначення про застосування дисциплінарного стягнення слід виходити з такого:

1) якщо цей строк закінчився під час дисциплінарного провадження, здійснюваного дисциплінарною комісією, то вона повинна завершити свою роботу, встановити всі обставини справи, сформулювати повноцінну дисциплінарну справу та подати суб'єкту призначення пропозицію (подання) з рекомендацією закрити дисциплінарне провадження на підставі частини третьої статті 65 Закону;

2) якщо цей строк закінчився під час перебування дисциплінарної справи на розгляді суб'єкта призначення, то суб'єкт призначення зобов'язаний вивчити всі матеріали дисциплінарної справи, констатувати факт учинення дисциплінарного проступку та незалежно від змісту рекомендацій, викладених у пропозиції (поданні) дисциплінарної комісії, закрити дисциплінарне провадження на підставі частини третьої статті 65 Закону.

4.20. Друга підстава *для звільнення державного службовця від дисциплінарної відповідальності* у зв'язку із закінченням строків реалізації дисциплінарної відповідальності (частина третя коментованої статті) полягає в тому, що, якщо між днем учинення дисциплінарного проступку та моментом набрання чинності рішенням суб'єкта призначення мине один рік, то державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності (мається на увазі, що на нього не може бути накладене дисциплінарне стягнення).

При цьому для реалізації зазначеної норми не важливо коли було виявлено такий дисциплінарний проступок (і чи було виявлено взагалі), чи було почате дисциплінарне провадження і на якій стадії воно перебувало на момент закінчення цього строку, чи мав можливість суб'єкт призначення прийняти відповідне рішення в межах цього строку тощо. Головне, щоб на момент закінчення цього строку рішенням суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення не набрало законної сили.

Головна *мета* цієї підстави для звільнення державного службовця від дисциплінарної відповідальності – *обмежити в часі потенційну можливість реалізації дисциплінарної відповідальності*. Необхідність такого обмеження пояснюється тим, що після закінчення певного часу з моменту вчинення дисциплінарного проступку ступінь його шкідливості стає все меншим, а державний службовець стає все менш небезпечним для нормальної роботи державного органу (адже виходить, що він вже рік не допускав порушення службової дисципліни). Варто зазначити, що після тривалого часу (понад рік), що минув після вчинення дисциплінарного проступку, провести повне, всебічне та об'єктивне дисциплінарне провадження, а також сформулювати повноцінну дисциплінарну справу практично неможливо. Слід мати на увазі й те, що після закінчення досить тривалого періоду дисциплінарне стягнення вже не матиме бажаного ефекту.

Днем учинення простого одиничного дисциплінарного проступку (який, як правило, вчиняється однією дією чи актом бездіяльності) слід вважати

день фактичного вчинення діяння, передбаченого відповідним пунктом частини другої коментованої статті.

Закон не містить відповіді на питання, як правильно визначати день учинення дисциплінарного проступку, якщо цей проступок є *триваючим* (проступок, який, розпочавшись однією дією чи бездіяльністю особи, далі вчиняється безперервно протягом тривалого часу) або *продовжуваним* (проступок, який складається з декількох тотожних протиправних діянь, об'єднаних єдиною метою, що в сукупності становлять єдиний дисциплінарний проступок).

З нашої точки зору, днем учинення триваючого та продовжуваного проступків слід вважати той *день, коли в поведінці державного службовця вже був наявний склад закінченого дисциплінарного проступку*. Такий підхід, з одного боку, узгоджується із стадіями вчинення дисциплінарного проступку, а з іншого – є найбільш сприятливим для винного (фактично йдеться про перший день, коли можна говорити про факт учинення дисциплінарного проступку). Варто звернути увагу на те, що фактичний час завершення протиправної поведінки державного службовця, яка дещо «розтяглася» у часі, у контексті розглядуваної норми є не часом учинення проступку, а часом його завершення.

Перебіг річного строку починається з дня, наступного за днем учинення дисциплінарного проступку (з 00 годин 00 хвилин), а закінчується у відповідні місяць і число наступного календарного року (в 24 години 00 хвилин). Якщо днем, наступним за днем учинення дисциплінарного проступку, було 29 лютого (у високосному році), то тоді цей строк закінчується 1 березня наступного року.

Слід звернути увагу на те, що частина третя коментованої статті не передбачає жодної обставини, яка б переривала перебіг річного строку потенційної можливості реалізації дисциплінарної відповідальності. Ті обставини, про які йдеться у частині четвертій статті 74 Закону (відсутність державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, перебування у відпустці або у відрядженні), зупиняє лише строк для прийняття кінцевого рішення у дисциплінарній справі (див. пункт 4.5. коментаря до статті 74, а також коментар до статті 77 Закону) в межах загального річного строку, відведеного на реалізацію дисциплінарної відповідальності.

Вирішуючи практичні питання застосування аналізованого строку слід виходити з такого:

1) якщо факт учинення дисциплінарного проступку було виявлено вже після закінчення одного року з моменту його вчинення, то дисциплінарне провадження не ініціюється;

2) якщо цей строк закінчився під час дисциплінарного провадження, здійснюваного дисциплінарною комісією, остання повинна завершити свою роботу, встановити всі обставини справи, сформулювати повноцінну дисциплінарну справу та подати суб'єкту призначення пропозицію (подання) з рекомендацією закрити дисциплінарне провадження на підставі частини третьої статті 65 Закону;

3) якщо цей строк закінчився під час перебування дисциплінарної справи на розгляді суб'єкта призначення, то суб'єкт призначення зобов'язаний вивчити всі матеріали дисциплінарної справи, констатувати факт учинення дисциплінарного проступку та незалежно від змісту рекомендацій, викладених у пропозиції (поданні) дисциплінарної комісії, закрити дисциплінарне провадження на підставі частини третьої статті 65 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Коментована стаття є базовою для системи норм, що утворюють інститут дисциплінарної відповідальності.

Стаття 66. Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування

1. До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.

2. У разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 6 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням.

3. У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4, 5 та 12 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану.

4. У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 2 та 8 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службу відповідність.

5. Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9-11, 13, 14 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12 частини другої статті 65 цього Закону.

6. Дисциплінарні стягнення, передбачені пунктами 2-4 частини першої цієї статті, накладаються виключно за пропозицією Комісії, поданням дисциплінарної комісії.

7. За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

1. Предмет регулювання

У статті визначений вичерпний перелік дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до державних службовців, котрі вчинили дисциплінарне правопорушення, а також сформульовані правила їх застосування.

Особливістю сформульованих правил застосування дисциплінарних стягнень є те, що на перший погляд здається, ніби за кожен конкретний вид дисциплінарного проступку чітко визначений у Законі вид дисциплінарного стягнення. Утім таке тлумачення зазначених положень (яке, на жаль, переважає й застосовується на практиці) потребує коригування (див. про це нижче).

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є забезпечення суб'єктів призначення (керівників державної служби) можливістю застосувати до винної особи дисциплінарне стягнення за кожен вид вчиненого дисциплінарного проступку.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, і відповідальність за них.

Між нормами коментованої статті наявний прямиий зв'язок з частиною першою статті 61 Конституції, згідно з якою забороняється за одне і те ж порушення двічі притягувати до юридичної відповідальності одного й того ж виду.

Правовою основою коментованої статті є принципи державної служби, закріплені у статті 4, а також принципи забезпечення службової дисципліни, закріплені у пунктах 2–4 частини першої статті 61 Закону.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Аналіз практики застосування приписів коментованої статті показує, що найбільшою проблемою є спрощене тлумачення дисциплінарними комісіями та суб'єктами призначення положень частин другої–п'ятої цієї статті в контексті вирішення питання *про вид дисциплінарного стягнення, яке може бути застосоване до державного службовця, котрий вчинив дисциплінарний проступок*.

Справа в тому, що більшість дисциплінарних комісій та суб'єктів призначення вважають, що правила, вписані у згаданих частинах, *мають імперативний характер* та не надають суб'єкту призначення дискреційних повноважень з визначення виду дисциплінарного стягнення. Вважається, якщо у частині третій йдеться про догану, то саме догана й має бути застосована до державних службовців, котрі вчинили дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 4, 5 і 12 частини другої статті 65 Закону. Аналогічним чином тлумачаться положення частин четвертої та п'ятої коментованої статті.

Сумнівність наведеного вище підходу обґрунтовується двома основними обставинами.

По-перше, Закон чітко визначає, що дисциплінарна відповідальність має бути індивідуалізованою²⁸⁶.

Так, у частині першій статті 67 Закону однозначно передбачено, що

²⁸⁶ На сьогодні така індивідуалізація може визначатися лише шляхом вибору суб'єктом призначення того чи іншого виду дисциплінарного стягнення, адже «розмір» (період застосування) такого стягнення для всіх видів дисциплінарних стягнень однаковий (див. статтю 79 Закону).

дисциплінарне стягнення має відповідати *характеру і тяжкості* вчиненого дисциплінарного проступку та *ступеню вини* державного службовця. Більше того, в цій нормі зазначено, що під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати:

- 1) характер дисциплінарного проступку;
- 2) обставини, за яких він був вчинений;
- 3) факт настання/ненастання тяжких наслідків;
- 4) факт добровільного відшкодування заподіяної шкоди;
- 5) попередню поведінку державного службовця;
- 6) ставлення до виконання посадових обов'язків.

У частинах же другій та четвертій статті визначено переліки обставин, які пом'якшують та обтяжують відповідальність державного службовця і повинні бути враховані (обов'язково) суб'єктом призначення при *виборі виду дисциплінарного стягнення* (бо інших механізмів/способів пом'якшення чи обтяження дисциплінарної відповідальності державних службовців просто не існує).

Якщо ж тлумачити правила, виписані у частинах другій–п'ятій статті коментованої статті, як такі, що не надають суб'єкту призначення дискреційних повноважень з визначення виду дисциплінарного стягнення, то виходить, що все зазначене вище є помилкою, а стаття 67 Закону – «мертвою» (адже жодне її положення не може бути застосовано «в принципі»). Проте навряд чи саме це мав на увазі законодавець при формулюванні положень глави 2 розділу VIII Закону.

Аналізуючи далі положення глави 2 розділу VIII Закону, виявляємо, що відповідно до частини першої статті 69 Закону дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ утворюється «з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку» (між іншим, всі три зазначені вище характеристики мають значення тільки для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності та не мають жодного відношення до кваліфікації вчиненого).

Тобто, якщо ставити під сумнів правомірність існування в межах Закону інституту індивідуалізації дисциплінарної відповідальності (як це відбувається на практиці), то виходить, що треба ставити під сумнів і легітимність існування всіх дисциплінарних комісій в Україні. Між тим такий підхід здатен знищити «в зародку» весь інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Принагідно зауважимо, що за законодавством службове розслідування може проводитися виключно «з метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку» (частина перша статті 71 Закону). Отже, ще однією з головних функцій службового розслідування є встановлення та документування тих обставин, що в подальшому враховуватимуться суб'єктом призначення при виборі виду застосовуваного виду дисциплінарного стягнення.

Не варто забувати й про те, що відповідно до приписів частини першої статті 73 Закону, з метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, дисциплінарна комісія

для визначення *ступеня вини, характеру і тяжкості* дисциплінарного проступку формує *дисциплінарну справу*.

Загалом же із змісту статей 69, 71 і 73 Закону випливає однозначний висновок, що одним з найголовніших призначень всього дисциплінарного провадження (діяльності дисциплінарної комісії взагалі та проведення службового розслідування зокрема, а також документування цієї діяльності шляхом формування матеріалів дисциплінарної справи) є визначення тих обставин, що підлягають врахуванню суб'єктом призначення під час обрання виду дисциплінарного стягнення.

Нарешті, у частині першій статті 74 Закону прямо визначено, що *дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця*.

Під час визначення *виду стягнення має бути враховано*:

- 1) характер проступку;
- 2) обставини, за яких він був вчинений;
- 3) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність;
- 4) результати оцінювання службової діяльності державного службовця;
- 5) наявність заохочень, стягнень;
- 6) ставлення до служби.

Із наведеного вище випливає, що в Законі виписано повноцінний інститут індивідуалізації дисциплінарної відповідальності, який, зокрема, зобов'язує суб'єкта призначення під час визначення виду дисциплінарного стягнення враховувати:

- 1) характер дисциплінарного проступку;
- 2) тяжкість дисциплінарного проступку;
- 3) ступінь вини державного службовця (передусім її форму);
- 4) факт настання/ненастання тяжких наслідків;
- 5) факт добровільного відшкодування/невідшкодування заподіяної шкоди (за її наявності);
- 6) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (стаття 67 Закону);
- 7) інші (відносно зазначених вище) обставини, за яких учинений дисциплінарний проступок;
- 8) результати оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону);
- 9) наявність заохочень чи стягнень (статті 53 і 66 Закону);
- 10) попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень);
- 11) ставлення державного службовця до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення);
- 12) ставлення державного службовця до служби.

По-друге, норми, якими виписано інститут індивідуалізації дисциплінарної відповідальності, не суперечать положенням статті 66 Закону. Йдеться про те, що у жодній з норм частин другої–п'ятої не вказується, що *лише* (виключно) певний вид дисциплінарного стягнення має застосовуватися до державного службовця, що вчинив зазначені в згаданих частинах дисциплі-

нарні проступки. В усіх цих нормах йдеться про те, що суб'єкт призначення «може призначити» або «може обмежитися».

При цьому варто відзначити, що частина друга сформульована таким чином, що не лише визначає найменш небезпечний вид дисциплінарного проступку, а й встановлює найменш суворий базовий вид дисциплінарного стягнення, який є основою для побудови всіх інших санкцій за більш суворі види дисциплінарних проступків.

У частинах третій–п'ятій законодавець згрупував різні види (прояви) дисциплінарних проступків за ступенем їх шкідливості (від менш небезпечних до більш небезпечних). При визначенні ж потенційних видів дисциплінарних стягнень за такі проступки він використовує принцип наростання з обмеженням, *забороняючи застосування більш суворого виду дисциплінарного стягнення, ніж зазначено у відповідній нормі, але дозволяючи застосовувати будь-який з менш суворих.*

Саме тому у частині п'ятій йдеться про те, що звільнення з посади державної служби є *винятковим видом дисциплінарного стягнення* і може бути застосоване *лише у разі* вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9–11, 13 і 14 частини другої статті 65 Закону, а також у разі систематичного (повторно протягом року) вчинення дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12 частини другої статті 65 Закону (законодавець звертає увагу на те, що зазначені види дисциплінарних проступків є найбільш небезпечними, і лише за них може бути призначений найбільш суворий вид дисциплінарного стягнення).

Таким чином, при аналізі положень статті 66 Закону слід виходити з такого:

1) у частині першій види дисциплінарних стягнень розташовані від найменш суворих до найбільш суворих (зауваження → догана → попередження про неповну службову відповідність → звільнення з посади державної служби);

2) положеннями частини другої визначено єдиний вид потенційного стягнення за недотримання правил внутрішнього службового розпорядку (безальтернативна санкція) та нижня межа альтернативних санкцій за всі інші види дисциплінарних проступків;

3) у частинах третій–п'ятій визначена верхня межу альтернативних санкцій за відповідні дисциплінарні проступки.

Отже:

1. Зміст частини другої статті 66 Закону слід розуміти так, що за недотримання правил внутрішнього службового розпорядку *не може бути застосоване будь-яке інше стягнення, крім зауваження.*

2. Зміст частини третьої статті 66 Закону слід розуміти так, що до державних службовців, які вчинили дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 4, 5 та 12 частини другої статті 65, *крім зауваження може бути застосована ще й догана, але не може бути застосоване попередження про неповну службову відповідність чи звільнення з посади державної служби.*

3. Зміст частини четвертої статті 66 Закону слід розуміти так, що до

державних службовців, які вчинили дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 2 та 8 частини другої статті 65 Закону, або повторно протягом року вчинили один з дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5 частини другої статті 65, *може бути застосовано зауваження, догана або попередження про неповну службову відповідність, але не може бути застосоване звільнення з посади державної служби.*

4. Зміст частини п'ятої статті 66 Закону слід розуміти так, що до державних службовців, які вчинили дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 1, 3, 7, 9-11, 13 та 14 частини другої статті 65 Закону, або повторно протягом року вчинили прогул без поважних причин, *може бути застосовано як зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, так і звільнення з посади державної служби.* При цьому звільнення з посади державної служби слід розглядати як винятковий захід, який застосовується лише в тих випадках, коли характер вчиненого проступку та обставини справи свідчать про неможливість та/або недоцільність продовження перебування такої особи на посаді.

4.2. Результати аналізу дисциплінарних проваджень та застосованих дисциплінарних стягнень за період з 1 травня 2016 року по 30 червня 2017 року свідчать про те, що державними органами всіх рівнів протягом зазначеного періоду накладено 3372 дисциплінарних стягнень. Із них:

- зауваження – на 601 особу;
- догану – на 2557 осіб;
- попередження про неповну службову відповідність – на 113 осіб;
- звільнення з посади державної служби – на 101 особу.

Зауваження є найбільш м'яким видом дисциплінарного стягнення та застосовується лише за недотримання правил внутрішнього службового розпорядку (пункт 6 частини другої статті 65 Закону). При цьому Закон передбачає, що такий вид дисциплінарного стягнення може бути застосований суб'єктом призначення без ініціювання та здійснення дисциплінарного провадження.

Оскільки зауваження є дисциплінарним стягненням, рішення про накладення дисциплінарного стягнення слід приймати з урахуванням вимог статті 77 Закону, а перед прийняттям такого рішення слід отримати від порушника службової дисципліни пояснення відповідно до вимог статті 75 Закону.

Догана є найбільш поширеним та застосовуваним (державними органами всіх рівнів) видом дисциплінарного стягнення. При цьому догана є найбільш м'яким видом дисциплінарного стягнення, яке вимагає проведення дисциплінарного провадження.

Неповна службова відповідність є дещо суворішим видом дисциплінарного стягнення, ніж догана, але значно м'якшим порівняно із звільненням з посади державної служби.

У статті 66 Закону під «*систематичністю*» вчинення дисциплінарних проступків розуміється *вчинення одного й того самого дисциплінарного проступку протягом року.* При цьому слід виходити з того, що початковою

датою обліку такого строку треба вважати день учинення попереднього дисциплінарного проступку.

Звільнення з посади державної служби, безумовно, є винятковим видом дисциплінарного стягнення. Саме тому суди, розглядаючи справи про звільнення з посади державної служби, повинні звертати особливу увагу на рівень юридичних гарантій захисту прав державного службовця під час застосування такого виду дисциплінарного стягнення (див. коментар до статей 65–67, 69, 74, 76 і 78 Закону).

4.3. На відміну від зауваження, рішення про накладення дисциплінарного стягнення у вигляді догани, попередження про неповну службову відповідність або звільнення з посади державної служби може бути прийнято тільки за результатами здійснення дисциплінарною комісією (утвореною в установленому порядку керівником державної служби у кожному державному органі) дисциплінарного провадження, під час якого цією комісією належним чином формується та розглядається дисциплінарна справа державного службовця, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, встановлено всі факти та обставини вчинення дисциплінарного проступку, враховано пом'якшуючі та обтяжуючі обставини, пояснення державного службовця, його безпосереднього керівника, а також інших осіб, яким відомі обставини, що стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, та за результатами розгляду дисциплінарної справи складено висновок про наявність (відсутність) у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Лише після всіх перелічених дій дисциплінарна комісія готує подання суб'єкту призначення, яке має для нього рекомендаційний характер, яке є підставою для видання ним розпорядчого акта про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення або закриття дисциплінарного провадження.

4.4. Закріплена у коментованій статті норма, що за кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення, є цілком логічною та такою, що ґрунтується на положеннях частини першої статті 61 Конституції України, згідно з якою забороняється за одне і те саме порушення двічі притягувати до юридичної відповідальності одного й того самого виду.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі / інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Положення коментованої статті є важливою та невід'ємною складовою загального механізму реалізації дисциплінарної відповідальності державних службовців. За допомогою норм коментованої статті вдалося поєднати загальну процедуру встановлення факту конкретного дисциплінарного проступку з конкретними видами дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до осіб, котрі їх вчинили.

Стаття 67. Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність

1. Дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків.

2. Обставинами, що пом'якшують відповідальність державного службовця, є:

1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку;

2) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень;

3) високі показники виконання службових завдань, наявність заохочень та урядових відзнак, урядових і державних нагород;

4) вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди;

5) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службу чи іншу залежність;

6) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника.

3. Під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також інші, не зазначені у частині другій цієї статті, обставини, що пом'якшують відповідальність державного службовця.

4. Обставинами, що обтяжують відповідальність державного службовця, є:

1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;

2) вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;

3) вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього;

4) вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп;

5) настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

1. Предмет регулювання

Стаття закріплює досить якісний механізм індивідуалізації дисциплінарної відповідальності за рахунок визначення розгалуженої системи обставин, які пом'якшують та обтяжують дисциплінарну відповідальність, а також встановлення інших обставин, які мають враховуватися суб'єктом призначення під час визначення виду дисциплінарного стягнення.

При цьому слід звернути увагу на те, що *не можна застосовувати положення цієї статті під час вирішення питання про накладення дисцип-*

лінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження. Такий підхід пов'язаний з тим, що за змістом положень статті 77 Закону в кожному випадку встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку суб'єкт призначення зобов'язаний застосувати до державного службовця той чи інший вид дисциплінарного стягнення.

У статті 79 Закону, яка фактично визначає період дії дисциплінарного стягнення, не зазначено, що обставини, наведені у статті 67 Закону можуть (чи мають) бути враховані під час вирішення питання про дострокове зняття дисциплінарного стягнення. Проте в ній немає і вимоги про те, що перелік обставин, які мають враховуватися під час вирішення цього питання, є вичерпним. Таким чином, всі ті обставини, про які йдеться у коментованій статті, можуть бути враховані і під час вирішення питання про *дострокове зняття дисциплінарного стягнення* за умови, що:

- 1) після накладення дисциплінарного стягнення минуло 6 місяців;
- 2) за цей період на державного службовця не накладалося інших дисциплінарних стягнень, а також фактично не було вчинено нових порушень вимог чинного законодавства у сфері державної служби;
- 3) він виявив себе сумлінним службовцем (про зміст цих ознак див. коментар до статті 79 Закону).

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є забезпечення суб'єктів призначення ефективним механізмом індивідуалізації дисциплінарної відповідальності.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Необхідність правового регулювання забезпечення службової дисципліни обумовлена потребою реалізації основних принципів державної служби (верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, добросовісність, ефективність тощо), визначених у статті 4 Закону. Дисциплінарна відповідальність є одним із найефективніших засобів забезпечення службової дисципліни.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Частина перша коментованої статті зобов'язує дисциплінарну комісію, на яку покладено функцію визначення виду дисциплінарного стягнення, яке може бути застосоване до державного службовця, під час здійснення дисциплінарного провадження, серед іншого, визначати характер дисциплінарного проступку; обставини, за яких він був вчинений; попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків.

Дисциплінарний проступок характеризується протиправним характером, тобто такою поведінкою державного службовця, яка порушує чинне законо-

давство, інші нормативні акти у сфері державної служби, за яку його може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

Тому під час здійснення дисциплінарного провадження, визначаючи характер дисциплінарного проступку, необхідно враховувати форму вчинення діяння, що становить основу дисциплінарного проступку, наявність або відсутність негативних наслідків (якщо вони не є обов'язковою ознакою складу дисциплінарного проступку), їх розмір та можливість усунення в майбутньому тощо.

Обставини вчинення дисциплінарного проступку можна поділити на два види: ті, що пом'якшують, і ті, що обтяжують відповідальність.

Визначаючи попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків слід враховувати інформацію, яка може міститись, зокрема, у характеристиці державного службовця, яка складається його безпосереднім керівником, та, в свою чергу, є одним з обов'язкових документів, що повинні міститися у дисциплінарній справі.

4.2. Визначаючи обставини такими, що пом'якшують відповідальність, необхідно враховувати всі обставини, які можуть свідчити про те, що конкретний дисциплінарний проступок або особа, що його вчинила, характеризується меншою небезпечністю (шкідливістю) порівняно з типовою небезпекою таких діянь чи осіб у цілому. До числа таких обставин можуть бути віднесені певні події, які відбулися незалежно від волі порушника. Коментованою статтею визначено, що під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також інші, не зазначені у частині другій цієї статті, обставини, що пом'якшують відповідальність державного службовця.

Отже, якщо під час дисциплінарного провадження встановлено додаткові обставини, які можуть вважатися такими, що пом'якшують відповідальність, то вони обов'язково мають бути враховані дисциплінарною комісією під час здійснення дисциплінарного провадження.

До таких обставин можна віднести події, які певним чином могли вплинути на психологічний стан працівника. Як приклад, можна навести хворобу родича, трагічні події в родині, народження дитини, протиправні дії третіх осіб, що мали наслідком пошкодження майна державного службовця (дорожньо-транспортна пригода, затоплення квартири) тощо.

4.3. На відміну від обставин, що пом'якшують відповідальність, обставини, що обтяжують відповідальність, зазначені у частині четвертій коментованої статті, мають вичерпний перелік. Отже, під час здійснення дисциплінарного провадження дисциплінарна комісія не може встановлювати інші, ніж зазначені у цій статті обставини, що обтяжують відповідальність.

Установлення та врахування обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, є обов'язком дисциплінарних комісій. Нехтування, неналежний розгляд або ігнорування дисциплінарною комісією цього обов'язку є порушенням порядку здійснення дисциплінарного провадження, а також порушенням гарантій прав державного службовця під час застосування дисциплінарного стягнення, що в подальшому може слугувати підставою для скасування рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Коментована стаття є невід'ємною складовою загального механізму дисциплінарної відповідальності державних службовців, який передбачає не лише підстави для дисциплінарної відповідальності та визначає види потенційних дисциплінарних стягнень за її порушення, а і забезпечує індивідуалізацію такої відповідальності (шляхом врахування обставин, які пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, а також інших обставин, про які йдеться у частині першій статті 67 та частині першій статті 74 Закону).

Стаття 68. Суб'єкти, уповноважені ініціювати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення

1. Дисциплінарні провадження ініціюються суб'єктом призначення.

2. Дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються):

1) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»:

зауваження – суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії;

2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»:

зауваження – суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії.

1. Предмет регулювання

Положеннями статті визначено:

1) суб'єкта, уповноваженого ініціювати дисциплінарні провадження;

2) суб'єкта, уповноваженого накладати (застосовувати) дисциплінарні стягнення;

3) особливості накладення (застосовування) дисциплінарних стягнень у виді догани, попередження про неповну службову відповідність та звільнення з посади державної служби.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є чітке визначення суб'єкта, уповноваженого ініціювати дисциплінарні провадження та накладати (застосовувати) дисциплінарні стягнення, а також забезпечення обов'язкового розгляду цим суб'єктом результатів проведеного службового розслідування у вигляді пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії.

Також метою статті є захист державних службовців від свавільного одноособового прийняття рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності, використання механізму колегіального розгляду дисциплінарних справ.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Одним із базових принципів державної служби, що передбачені пунктом 2 частини першої статті 4 Закону, є принцип законності, який вимагає від державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та іншими законами України.

Поведінка державного службовця, що перебуває за межами таких вимог, є протиправною та в передбачених законом випадках може бути підставою для притягнення винних осіб до юридичної (зокрема дисциплінарної) відповідальності. Механізм притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності врегульовано Законом, невід'ємною складовою якого є визначення суб'єкта, уповноваженого ініціювати дисциплінарні провадження та накладати (застосовувати) дисциплінарні стягнення.

4. Коментар основних положень статті (зокрема визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Коментована стаття встановлює, що *виключне право ініціювання дисциплінарного провадження* стосовно державного службовця покладено на *суб'єкта призначення* такого державного службовця.

Це обґрунтовується тим, що, хоча призначення державних службовців здійснюється за конкурсною процедурою, саме вищі керівники несуть відповідальність за належне виконання посадових обов'язків призначеними ними за результатами конкурсного відбору державними службовцями.

Комісія, яка проводить конкурс на зайняття вакантних посад категорії «А», та конкурсні комісії не уповноважені здійснювати контроль за подальшою діяльністю відібраних ними для призначення на посади державної служби осіб. Роль згаданих комісій полягає передусім в об'єктивному відборі найбільш кваліфікованих та професійних кадрів. Отже, остаточне затвердження особи на посаді державної служби здійснюється суб'єктом призначення, а тому саме цей суб'єкт несе відповідальність за належне виконання посадових обов'язків підпорядкованими державними службовцями та уповноважений ініціювати дисциплінарні провадження. Слід також додати, що суть правовідносин з притягнення до дисциплінарної відповідальності полягає у тому, що це правовідносини вищого керівництва та підзвітного йому підлеглого.

Попри категоричність положень коментованої статті стосовно суб'єкта, уповноваженого ініціювати дисциплінарні провадження, варто відзначити, що в ній не враховані приписи пункту 14 частини першої статті 7 Закону, в якій зазначено, що кожен державний службовець має право ініціювати службове розслідування з метою *«зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри»*. Таким чином, у певних випадках суб'єктом, уповноваженим ініціювати дисциплінарні провадження, є сам державний службовець.

Інша справа, що статті 68–79 Закону цього не враховують, адже виписані таким чином, ніби службове розслідування може бути ініційоване лише у разі вчинення дисциплінарного проступку.

4.2. Відповідно до пункту 7 частини першої статті 2 Закону, суб'єкт призначення – це державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на від-

повідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади (пункт 7 частини першої статті 2 Закону).

Виходячи з приписів частини другої статті 31 Закону суб'єктом призначення є:

1) у контексті вирішення питання про призначення осіб на посади державної служби категорії «А» – відповідний суб'єкт, визначений Конституцією та/або іншими законами України (наприклад керівник НАДС призначається на посаду та звільняється з посади КМУ);

2) у контексті вирішення питання про призначення осіб на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівник державної служби (детальніше див. коментар до статті 17 Закону).

І якщо з керівником державної служби як суб'єктом, уповноваженим ініціювати дисциплінарні провадження та накладати (застосовувати) дисциплінарні стягнення, все більш-менш зрозуміло (йдеться про конкретну фізичну особу), то з суб'єктом призначення осіб на посади державної служби категорії «А» в окремих випадках мають місце певні складнощі.

Справа в тому, що інколи процедура призначення осіб на посади державної служби категорії «А» вимагає обов'язкової участі та волевиявлення не одного, а одразу кількох суб'єктів. При цьому *жоден з них не може прийняти відповідне рішення самостійно* (поза волевиявленням іншого суб'єкта). Отже, можна зробити висновок про те, що в таких випадках суб'єкт призначення *комплексний*. Наприклад, відповідно до Конституції України, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням КМУ. У цьому випадку суб'єктом призначення одночасно є Уряд та Президент. Однак з урахуванням приписів коментованої статті постає, як мінімум, два логічних запитання:

- хто з них уповноважений ініціювати дисциплінарні провадження щодо осіб, які займають посади державної служби категорії «А»;
- хто з них уповноважений накладати (застосовувати) дисциплінарні стягнення до таких осіб.

Відповідаючи на обидва запитання, слід виходити з того, що *суб'єкт призначення голів місцевих державних адміністрацій є комплексним, а отже, це вимагає узгодженої позиції обох суб'єктів, які його утворюють*.

В ідеалі процес ініціювання дисциплінарного провадження щодо голів місцевих державних адміністрацій має бути аналогічним процесу їх призначення. Тобто Уряд звертається до Президента з чітко обґрунтованою пропозицією щодо необхідності відкриття дисциплінарного провадження стосовно того чи іншого голови місцевої державної адміністрації, а Президент приймає остаточне рішення з цього питання. Таким чином зберігатиметься існуючий нині баланс розподілу повноважень між зазначеними суб'єктами і забезпечуватиметься прийняття відповідним чином узгодженого рішення.

Утім, оскільки Президент України є ключовою фігурою у процесі призначення голів місцевих державних адміністрацій, то він також має право ініціативи у питанні щодо відкриття дисциплінарного провадження. В такому разі

Президент звертається до Уряду з обґрунтуванням необхідності відкриття дисциплінарного провадження стосовно того чи іншого голови місцевої державної адміністрації, а Уряд надає згоду на ініціювання такого дисциплінарного провадження Президентом або відмовляє в цьому. В останньому випадку Президент не повинен ініціювати дисциплінарне провадження, оскільки одноособове прийняття такого рішення порушуватиме приписи Конституції України щодо порядку призначення голів місцевих державних адміністрацій.

Якщо аналізувати те, чи повинен Президент узгоджувати з Урядом свою позицію щодо накладення (застосування) дисциплінарного стягнення до таких осіб, то відповідь також має бути ствердною. Президент може як накласти дисциплінарне стягнення, так і закрити дисциплінарне провадження (стаття 77 Закону). Тому позиція Президента в цьому питанні також має бути узгоджена з Урядом. Узгодженню підлягає й рішення щодо дострокового зняття дисциплінарного стягнення з голови місцевої державної адміністрації на підставі частини другої статті 79 Закону.

Аналогічним чином повинні вирішуватися питання в усіх інших випадках, коли суб'єкт призначення комплексний.

4.3. Результати системного аналізу норм Закону надають змогу стверджувати, що існує, як мінімум, дві підстави для ініціювання службового розслідування:

- 1) наявність безпідставних (на думку державного службовця) звинувачень або підозри (пункт 14 частини першої статті 7 Закону);
- 2) вчинення дисциплінарного проступку, передбаченого частиною другою статті 65 Закону.

У статтях 68–79 Закону йдеться лише про службове розслідування, ініційоване через встановлення факту дисциплінарного проступку.

При цьому у Законі не визначені джерела надходження первинної інформації про факт учинення дисциплінарного проступку. Очевидно, що основним джерелом такої інформації має бути виявлення дисциплінарного проступку безпосереднім керівником та керівником державної служби під час здійснення постійного контролю за дотриманням службової дисципліни (див. статті 17, 61 і 63 Закону). Зокрема, такі факти можуть бути виявлені під час оцінювання результатів службової діяльності відповідно до положень статті 44 Закону.

Проте відповідна інформація може надходити з будь-яких інших джерел. Зокрема, про факти вчинення дисциплінарних проступків можуть повідомляти державні службовці, а також фізичні або юридичні особи, чиї права та законні інтереси порушено невиконанням чи неналежним виконанням службовою особою своїх посадових обов'язків. Вони можуть бути встановлені й за результатами перевірок, ревізій тощо. Крім того, підставою для ініціювання дисциплінарного провадження можуть бути повідомлення у ЗМІ.

4.4. Слід звернути увагу на те, що право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця, який обіймає посаду державної служби категорій «Б» або «В», до дисциплінарної відпові-

дальності за вчинення дисциплінарного проступку надано безпосередньому керівнику такого державного службовця (стаття 63 Закону).

При цьому відповідно до згаданої статті керівник державної служби, який не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, несе відповідальність *згідно із законом*. Таку бездіяльність керівника державної служби слід розглядати як дисциплінарний проступок.

4.5. Одним з видів дисциплінарного стягнення, що накладається суб'єктом призначення, є зауваження. У разі його застосування, як правило, немає потреби залучати інших осіб, адже зауваження є найбільш м'яким видом дисциплінарного стягнення, що має за мету скерувати діяльність державного службовця «у правильне русло». Цілком логічно, що зауваження робить вищий керівник державного службовця, оскільки він наділений механізмом швидкого реагування на неналежну поведінку свого підлеглого, за діяльність якого несе відповідальність. У той же час суттєвих ризиків для зловживання посадовим становищем з боку керівника стосовно підлеглого такий вид дисциплінарної відповідальності, як зауваження, не несе.

Стосовно інших, більш суворих видів дисциплінарних стягнень (догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади державної служби), застосовується вже складніший механізм їх застосування. Так, суб'єкт призначення державного службовця категорії «А», що має намір застосувати дисциплінарне стягнення до свого підлеглого, зобов'язаний спочатку дочекатись завершення дисциплінарного провадження щодо нього та отримати *пропозиції* за наслідками дисциплінарного провадження від Комісії. Суб'єкт призначення державного службовця категорій «Б» та «В» спочатку має отримати *подання* від відповідної дисциплінарної комісії за наслідками дисциплінарного провадження і лише після цього приймати відповідне рішення.

4.6. Слід зауважити, що відповідно до частини другої статті 68 та частини п'ятої статті 77 Закону суб'єкти призначення зобов'язані *розглянути та врахувати* пропозиції/подання дисциплінарної комісії (в тому числі Комісії), підготовлені за результатами службового розслідування.

Положення зазначених норм слід тлумачити так, що суб'єкт призначення зобов'язаний *вивчити всі зазначені матеріали, врахувати наведені в них аргументи та прийняти передбачене Законом рішення* щодо цього питання.

Рішення *може не відповідати позиції, висловленій у пропозиції/поданні дисциплінарної комісії*, але в ньому обов'язково має бути обґрунтовано мотиви, через які рішення суб'єкта призначення відрізняється від результатів дисциплінарного провадження та позиції дисциплінарної комісії. Зокрема, у частині одинадцятій статті 69 Закону зазначено, що «суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії чи надати вмотивовану відмову протягом цього строку».

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Коментована стаття нерозривно зв'язана з іншими нормами Закону, які регулюють різні аспекти правовідносин щодо застосування до державних службовців заходів дисциплінарної відповідальності. У сукупності ці норми встановлюють єдиний, цілісний механізм дисциплінарної відповідальності державних службовців. Стаття є базовою складовою цього механізму, оскільки визначає суб'єктів, що його реалізують (за настання відповідних умов – при порушенні державним службовцем принципу законності державної служби).

Варто зазначити, що коментована стаття зв'язана з приписами статті 69 Закону, оскільки Комісія та інші дисциплінарні комісії є безпосередніми учасниками процесу застосування дисциплінарного стягнення до державних службовців відповідних категорій, а також із статтею 65 Закону, норми якої чітко визначають підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (за відсутності яких суб'єкт призначення не може прийняти рішення про застосування певного виду стягнення).

Стаття 69. Дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження

1. Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі – дисциплінарна комісія).

2. Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», є Комісія.

Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

3. Дисциплінарна комісія діє у складі не менше шести членів. До складу дисциплінарної комісії включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом.

Кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб.

Членам дисциплінарної комісії забороняється передавати і розголошувати інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження.

У разі якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, такий член дисциплінарної комісії не повинен брати участі у прийнятті рішення.

Строк повноважень членів дисциплінарної комісії становить три роки.

4. Склад дисциплінарної комісії у державному органі затверджується наказом (розпорядженням) керівника державної служби. До складу дисциплінарної комісії у державному органі включаються в однаковій кількості:

представники керівника державної служби, визначені ним одноосібно із числа державних службовців цього державного органу;

представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

До складу дисциплінарної комісії можуть включатися експерти або інші представники громадських об'єднань, утворених відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

До складу дисциплінарної комісії повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом.

5. Члени дисциплінарної комісії здійснюють свої повноваження на громадських засадах.

6. У разі неможливості створення в державному органі постійної дисциплінарної комісії справи про дисциплінарні проступки, вчинені державними службовцями цього органу, розглядаються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування. У разі відсутності державного органу вищого рівня дисциплінарна комісія може утворюватися одноразово для конкретної справи за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

7. Члени дисциплінарної комісії на першому засіданні обирають голову та секретаря дисциплінарної комісії.

8. Засідання дисциплінарної комісії є правомочним, якщо на ньому присутні не менше двох третин її членів.

9. Дисциплінарна комісія розглядає дисциплінарну справу державного службовця, сформовану в установленому цим Законом порядку.

10. Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення.

11. Суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову протягом цього строку.

1. Предмет регулювання

Положеннями статті регулюються відносини, пов'язані з утворенням та діяльністю дисциплінарних комісій, а також їх взаємовідносин із суб'єктом призначення.

2. Цілі статті (мета норми):

1) закріпити, що дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», є Комісія, а стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», – дисциплінарні комісії, утворені керівниками державної служби у кожному державному органі;

2) установити порядок утворення дисциплінарних комісій, що здійснюватимуть дисциплінарні провадження стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», а також обрання їх голів і секретарів;

3) визначити правові основи функціонування дисциплінарних комісій та прийняття ними рішень за результатами розгляду дисциплінарних справ;

4) встановити обов'язок суб'єкта призначення у 10-денний строк розглянути пропозиції/подання дисциплінарної комісії та прийняти вмотивоване рішення.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Необхідність у правовому регулюванні забезпечення службової дисципліни зумовлена потребою реалізації основних принципів державної служби (верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, добросовісність, ефективність тощо), визначених у статті 4 Закону. Дисциплінарна відповідальність є одним з найефективніших засобів забезпечення службової дисципліни. Задля організації роботи з всебічного розгляду дисциплінарних справ та прийняття суб'єктом призначення справедливих рішень має функціонувати незалежний орган з дисциплінарного провадження. Відповідно до коментованої статті, в Україні таким органом є дисциплінарна комісія.

4. Коментар основних положень статті (зокрема визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Із змісту частини першої коментованої статті випливає, що забезпечення дисциплінарного провадження щодо державних службовців покладається на *дисциплінарну комісію з розгляду дисциплінарних справ* (далі – дисциплінарна комісія).

При цьому, відповідно до норм глави 2 розділу VIII Закону, абсолютну більшість заходів така комісія здійснює безпосередньо. Виняток – службове розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», що проводиться центральним органом виконавчої влади, котрий забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС).

Інститут дисциплінарної комісії є новим для українського законодавства про державну службу, хоча законодавству багатьох європейських країн він відомий вже досить давно. Відмінною є хіба що його назва – дисциплінарний комітет, комісія, рада тощо. Ідея запровадження цього інституту полягає у мінімізації суб'єктивного фактору як під час здійснення дисциплінарного провадження, так і під час вирішення питання про притягнення/непритягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та обрання виду дисциплінарного стягнення.

4.2. У частині першій коментованої статті встановлено, що дисциплінарне провадження здійснюється з метою визначення:

- 1) ступеня вини державного службовця у вчиненні дисциплінарного проступку;
- 2) характеру вчиненого дисциплінарного проступку;
- 3) тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку.

Проте наведені положення не слід тлумачити як такі, що визначають вичерпний перелік цілей дисциплінарного провадження, адже системний аналіз норм глави 2 розділу VIII Закону дає змогу стверджувати, що дисциплінарне провадження має на меті набагато більше завдань.

Передусім варто відзначити, що перше і основне питання, на яке має дати однозначну відповідь дисциплінарне провадження, – чи є в діянні державного службовця склад *дисциплінарного проступку* і якого саме. За відсутності в діянні державного службовця складу такого проступку вся інша інформація, отримана в ході дисциплінарного провадження, не має жодного юридичного значення, а тому дисциплінарна відповідальність державного службовця виключається. У такому разі дисциплінарна комісія повинна внести суб'єкту призначення пропозиції/подання щодо закриття дисциплінарного провадження на підставі частини третьої статті 77 Закону.

Друге питання, на яке має дати відповідь дисциплінарне провадження, пов'язане з наявністю або відсутністю *обставин, що виключають протиправність діяння* державного службовця. Йдеться про ситуації, коли в діянні особи хоча формально є склад дисциплінарного проступку, але через певні обставини цей вчинок не можна визнати протиправним та таким, що тягне за собою настання дисциплінарного стягнення.

Зокрема, у частині другій статті 74 Закону йдеться про дві такі обставини:

а) вчинення діяння у стані крайньої необхідності;

б) вчинення діяння у стані необхідної оборони (детальніше про ці обставини див. у коментарі до статті 74 Закону).

У разі встановлення таких обставин дисциплінарне провадження закривається на підставі частини другої статті 74 і частини третьої статті 77 Закону.

За наявності в діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку та відсутності обставин, які виключають протиправність його діяння, перед дисциплінарною комісією постає низка питань, що стосуються *індивідуалізації дисциплінарної відповідальності*.

Так, у частині першій статті 67 Закону чітко визначено, що дисциплінарне стягнення має відповідати *характеру і тяжкості* вчиненого дисциплінарного проступку та *ступеню вини* державного службовця. Більше того, зазначено, що під час визначення виду дисциплінарного стягнення слід враховувати: 1) характер дисциплінарного проступку; 2) обставини, за яких він був вчинений; 3) факт настання/ненастання тяжких наслідків; 4) факт добровільного відшкодування заподіяної шкоди; 5) попередню поведінку державного службовця; 6) ставлення до виконання посадових обов'язків.

У частинах другій та четвертій згаданої статті визначено переліки *обставин, які пом'якшують та обтяжують відповідальність* державного службовця, та повинні бути враховані (обов'язково) суб'єктом призначення при виборі виду дисциплінарного стягнення (бо інших механізмів/способів пом'якшення чи обтяження дисциплінарної відповідальності державних службовців наразі просто не існує).

У частині першій статті 74 Закону визначено, що дисциплінарне стягнення має відповідати *ступеню тяжкості* вчиненого проступку та *вини* державного службовця. Під час визначення виду стягнення має бути враховано: 1) характер проступку; 2) обставини, за яких він був вчинений; 3) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність; 4) результати оцінювання

службової діяльності державного службовця; 5) наявність заохочень, стягнень; 6) ставлення до служби.

Із змісту пунктів 3 та 10 частини другої статті 73 Закону випливає, що до цілей дисциплінарного провадження також належить: 1) встановлення іншої (крім обставин, які обов'язково мають враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності) *інформації про особу*, стосовно якої здійснюється дисциплінарне провадження; 2) з'ясування *причин та умов*, що призвели до вчинення проступку, а також *вжиття заходів або розроблення пропозицій* для їх усунення.

Виходячи з приписів частини шостої статті 66; статті 68; частин десятої та одинадцятої статті 69; частини третьої статті 73; частин 1 та 5 статті 77 Закону, можна зробити висновок, що результатом дисциплінарного провадження (розгляду дисциплінарної справи) є *пропозиція/подання* дисциплінарної комісії, в яких наведені результати провадження та запропонований (рекомендований) вид дисциплінарного стягнення, який слід накласти на винну особу.

Отже, дисциплінарне провадження здійснюється з метою:

1) встановлення наявності або відсутності у діянні державного службовця *складу конкретного дисциплінарного проступку* (додатково див. коментар до статті 65 Закону);

2) встановлення наявності або відсутності *обставин, які виключають протиправність діяння* державного службовця (див. коментар до частини третьої статті 77 Закону);

3) збору та документування інформації щодо *обставин, які мають враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності*. Зокрема, дисциплінарна комісія обов'язково має встановити:

- характер дисциплінарного проступку (див. коментар до частини першої статті 67 та до частини першої статті 74 Закону);

- факт настання/ненастання тяжких наслідків (див. коментар до частини першої статті 67 та до частини першої статті 74 Закону);

- інші обставини, за яких він був учинений (див. коментар до статті 67 Закону);

- факт добровільного відшкодування/невідшкодування заподіяної шкоди (за її наявності) (див. коментар до статті 67 Закону);

- обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (див. коментар до статті 67 Закону);

- результати оцінювання службової діяльності державного службовця (див. коментар до статті 44 Закону);

- наявність заохочень чи стягнень (див. коментар до статей 53 і 66 Закону);

- попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень) (див. коментар до частини першої статті 67 Закону);

- ставлення до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення) (див. коментар до частини першої статті 67 Закону);

– ставлення до служби (див. коментар до частини першої статті 74 Закону);

4) встановлення іншої (крім обставин, які обов'язково мають враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності) *інформації про особу* стосовно якої здійснюється дисциплінарне провадження;

5) з'ясування *причин та умов, що призвели до вчинення проступку*, а також в подальшому *вжиття конкретних заходів чи розроблення пропозицій для їх усунення* (у разі доведення факту вчинення проступку);

6) підготовки обґрунтованих *пропозицій/подання*, в яких стисло наведено результати провадження та запропоновано (рекомендовано):

а) вид дисциплінарного стягнення, яке, на думку дисциплінарної комісії, слід застосувати до винної особи (у разі доведення факту вчинення дисциплінарного проступку);

б) закрити дисциплінарне провадження на підставі частини третьої статті 77 Закону (у разі відсутності в діянні особи складу дисциплінарного проступку).

4.3. Згідно з частиною третьою коментованої статті, дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», є Комісія. Вона утворюється КМУ за пропозицією центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС). Порядок утворення Комісії (зокрема, вимоги до членів Комісії, строк їх повноважень, персональний склад), її повноваження, а також питання організації роботи цього колегіального органу визначені у статтях 14–16 Закону (додатково див. коментар до згаданих статей).

Відповідно до пункту 29 Положення про Комісію, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243, з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо здійснення дисциплінарного провадження утворюється *комітет з дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»*, який є робочим органом Комісії.

До складу комітету з дисциплінарних проваджень входять голова та п'ять членів комітету. Голова комітету з дисциплінарних проваджень обирається на першому засіданні комітету з числа його членів. У разі відсутності голови комітету його обов'язки тимчасово виконує інша особа, визначена на відповідному засіданні комітету.

До складу комітету з дисциплінарних проваджень включається щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та відповідний досвід роботи за фахом. Порядок роботи та функції комітету з дисциплінарних проваджень визначаються і затверджуються регламентом роботи Комісії.

Комітет з дисциплінарних проваджень здійснює підготовку пропозицій про наявність чи відсутність підстав для притягнення до відповідальності; ступінь вини, характер і тяжкість дисциплінарного проступку, вчиненого

державними службовцями, які займають посади державної служби категорії «А», і подає їх на розгляд Комісії²⁸⁷.

Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворює *керівник державної служби* у кожному державному органі (див. частину першу статті 2 Закону).

Слід зазначити, що таке право керівника державної служби є виключним та не може бути делеговано іншим посадовим особам цього державного органу.

4.4. Приписами частини третьої коментованої статті встановлено, що дисциплінарна комісія утворюється у складі *не менше шести членів*. Це означає, що її кількісний склад може становити сім і більше осіб.

Варто відзначити, що це правило не поширюється на кількісний склад Комісії, адже порядок її утворення, повноваження та кількісний склад врегульовано статтями 14–16 Закону (її чисельність становить 11 осіб). Не поширюється воно й на комітет з дисциплінарних проваджень Комісії, оскільки комітет є лише робочим органом Комісії, а не дисциплінарною комісією у розумінні частини другої статті 69²⁸⁸.

4.5. Із змісту частин третьої та четвертої коментованої статті випливає, що до складу дисциплінарної комісії:

- 1) включаються (обов'язково) *представники керівника державної служби*;
- 2) включаються (обов'язково) *представники виборного органу первинної профспілкової організації*, а в разі відсутності профспілкової організації – *представники державних службовців, обрані на їх загальних зборах (конференції)*;

3) можуть включатися (факультативно) експерти або інші *представники громадських об'єднань*.

Варто відзначити, що в Законі не встановлена абсолютна (точна) кількість представників по кожній квоті. Разом з тим, коментована стаття містить два правила, які повинні обов'язково враховуватися керівником державної служби при визначенні кількості представників по кожному з напрямів:

1) представники керівника державної служби та представники виборного органу первинної профспілкової організації (варіант – представники державних службовців, обрані на загальних зборах) включаються до складу дисциплінарної комісії *в однаковій кількості*;

2) кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити *не більше двох осіб*.

Як бачимо, загальна кількість членів дисциплінарної комісії може бути різною (шість і більше), проте при її формуванні керівником державної служби мають бути дотримані вимоги Закону щодо пропорційності в ній представників керівника державної служби та представників виборного органу первинної профспілкової організації (представників державних службовців,

²⁸⁷ Детальніше про це див. пункти 29–38 Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243.

²⁸⁸ На сьогодні комітет з дисциплінарних проваджень складається саме з шести осіб.

обраних на загальних зборах), а також щодо граничної кількості представників від громадськості.

Таким чином:

1) якщо до складу дисциплінарної комісії не включаються представники громадських об'єднань, то загальна кількість її членів завжди має становити парне число²⁸⁹;

2) якщо до складу дисциплінарної комісії включаються представники громадських об'єднань, то загальна кількість її членів може становити як парне (коли до складу дисциплінарної комісії включено два представники громадськості), так і непарне (коли до складу дисциплінарної комісії включено одного представника громадськості) число.

Варто відзначити, що коли до складу дисциплінарної комісії включено одразу два представники громадськості, то представників керівника державної служби та представників виборного органу первинної профспілкової організації (представників державних службовців, обраних на загальних зборах) може бути не по три, а по два. Тоді співвідношення виглядатиме так: $2 + 2 + 2$.

Загалом же можливі різні варіації складу дисциплінарної комісії, до якої включено представника громадськості, зокрема: $(2 + 2 + 2)$, $(3 + 3 + 1)$, $(3 + 3 + 2)$, $(4 + 4 + 1)$, $(4 + 4 + 2)$.

Незалежно від загальної чисельності та розподілу по представницьких квотах, до складу кожної дисциплінарної комісії повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом. Такою особою може бути як представник керівника державної служби чи виборного органу первинної профспілкової організації (державних службовців, обрані на загальних зборах), так і представник громадського об'єднання (детальніше про це йтиметься нижче).

4.6. Аналізуючи приписи частин третьої та четвертої коментованої статті під кутом вимог до різних груп представників та процедури їх включення до дисциплінарної комісії, варто відзначити, що:

1. *Представники керівника державної служби* обов'язково мають бути державними службовцями державного органу, в якому утворюється дисциплінарна комісія.

Жодних інших персональних вимог щодо таких представників немає. Проте із змісту статті випливає, що:

1) сам керівник державної служби не може входити до складу дисциплінарної комісії;

2) представником керівника державної служби не може бути особа, яка на момент прийняття рішення вже була обрана представником виборного

²⁸⁹ У такому разі до складу дисциплінарної комісії буде включено однакову кількість представників керівника державної служби та представників виборного органу первинної профспілкової організації (представників державних службовців, обраних на загальних зборах).

органу первинної профспілкової організації чи на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу;

3) якщо на момент прийняття відповідного рішення (наказу, розпорядження) виявиться, що серед інших потенційних членів дисциплінарної комісії (від первинної профспілкової організації та від громадськості) немає особи, яка відповідає вимогам абзацу п'ятого частини четвертої статті 69 Закону, то хоча б один представник від керівника державної служби повинен мати юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом.

Слід також відзначити, що представники керівника державної служби визначаються ним *одноособово*. Це означає, що питання про включення таких осіб до складу дисциплінарної комісії є його особистим рішенням, яке не потребує будь-яких погоджень.

2. *Представники виборного органу первинної профспілкової організації* також мають бути з числа державних службовців.

Особливості правового регулювання, засади створення, права та гарантії діяльності професійних спілок визначені Законом «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», згідно з яким *професійна спілка (профспілка)* – це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання).

Також згаданим Законом встановлено, що первинна організація профспілки є добровільним об'єднанням членів профспілки, які, як правило, працюють на одному підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності і виду господарювання чи у фізичної особи, яка використовує найману працю, або забезпечують себе роботою самостійно, або навчаються в одному навчальному закладі.

Профспілки, їх об'єднання здійснюють представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в державних органах та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян.

Відповідно до Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників, які є членами виборних профспілкових органів, допускається лише за попередньою згодою виборного органу, членами якого вони є.

Отже, притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності має здійснюватися з урахуванням особливостей згаданого Закону.

Проте у разі утворення в державному органі первинної профспілкової організації представники її виборного органу відповідно до статті 69 коментованого Закону входять до складу дисциплінарної комісії цього органу та голосують за рішення, які приймаються дисциплінарною комісією. Таким чином, *попередня згода виборного органу первинної профспілкової організації надається під час здійснення дисциплінарного провадження*.

3. *Представники державних службовців, обрані на їх загальних зборах (конференції)*, можуть включатися до складу дисциплінарної комісії тільки

в тому разі, коли в певному державному органі *відсутня профспілкова організація*.

Одночасна участь представників виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців та представників державних службовців, обраних на їх загальних зборах (конференції), не допускається.

4. *Представники громадських об'єднань* можуть включатися до складу дисциплінарної комісії, якщо:

1) вони представляють громадське об'єднання, утворене відповідно до Закону «Про громадські об'єднання» (такий факт підтверджується відповідними реєстраційними документами);

2) мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом (такий факт підтверджується відповідними документами);

3) стосовно включення таких осіб до складу дисциплінарної комісії надійшло подання з центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС).

Варто пам'ятати, що керівник державного органу наділений правом, а не обов'язком щодо включення представників громадських об'єднань до складу дисциплінарної комісії.

Оскільки притягнення до відповідальності може мати негативні наслідки (аж до звільнення), до складу комісії обов'язково повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом. Зазначена вимога підтверджується відповідним дипломом про вищу освіту (з урахуванням пункту 2 частини другої Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII) та записом у трудовій книжці.

4.7. Норма щодо форми *затвердження складу* дисциплінарної комісії (частина четверта статті 69 Закону) є логічним продовженням коментованої статті в контексті права керівника утворювати дисциплінарну комісію та строків її повноважень. Відповідне рішення оформляється наказом або розпорядженням керівника державної служби.

4.8. Частина шоста коментованої статті покликана забезпечити розгляд справ про дисциплінарні проступки навіть у тих випадках, коли у державному органі немає можливості утворити дисциплінарну комісію. Така ситуація може виникнути, якщо створення дисциплінарної комісії неможливо у нечисленних або у новостворених державних органах.

У такому разі дисциплінарна справа розглядається у державному органі вищого рівня в порядку підпорядкування, наприклад дисциплінарною комісією міністерства, яким скеровується діяльність відповідного центрального органу виконавчої влади, або дисциплінарною комісією центрального органу виконавчої влади може розглядатись дисциплінарна справа її територіального органу. Слід зазначити, що в останньому випадку таке правило завжди поширюється на керівників територіальних органів, для яких суб'єктом призначення є відповідний керівник державного органу.

4.9. Відповідно до частини п'ятої коментованої статті члени дисциплінарної комісії здійснюють свої повноваження *на громадських засадах*. Цю норму слід тлумачити так, що здійснення членами дисциплінарної комісії таких повноважень:

- 1) не є ні державною службою, ні формою організації трудових правовідносин;
- 2) не належить до прямих посадових обов'язків тих державних службовців, що входять до її складу;
- 3) не оплачується відповідним державним органом саме як «робота у складі дисциплінарної комісії».

Утім це зовсім не означає, що така діяльність обов'язково має бути безоплатною. Зокрема, державні службовці, що працюють у складі комісії, фактично виконують покладені на них Законом обов'язки, а отже, їх діяльність має оплачуватися як звичайна, щоденна державна служба.

Робота в складі комісії експертів або інших представників громадськості також може оплачуватися (наприклад, в межах грантових проектів). Головне, щоб оплата не здійснювалася цим державним органом та/або за кошти державного бюджету.

Слід звернути увагу на те, що члени дисциплінарної комісії входять до її складу на підставі наказу (розпорядження) керівника державного органу без звільнення з посад у державному органі. Отже, на них поширюється увесь обсяг обов'язків, передбачений Законом. Із цього випливає, що *невиконання або неналежне виконання функцій, що покладені на членів дисциплінарної комісії, такими державними службовцями є порушення вимог чинного законодавства у сфері державної служби, а отже, відповідним дисциплінарним проступком*.

Якщо дисциплінарне провадження стосовно такого службовця повинна здійснювати дисциплінарна комісія, членом якої він є, то на період провадження він має бути відсторонений від виконання обов'язків члена дисциплінарної комісії у порядку, визначеному статтею 72 Закону.

4.10. Згідно з абзацом п'ятим частини третьої статті, *строк повноважень члена дисциплінарної комісії становить три роки*.

Зазначений строк слід обчислювати з дня набрання чинності наказом (розпорядженням) про утворення дисциплінарної комісії або з дня, визначеного в такому акті як дата утворення дисциплінарної комісії.

Трирічний період є граничним строком повноважень членів дисциплінарної комісії, а тому після його закінчення склад дисциплінарної комісії має бути сформований заново (у повній відповідності з положеннями частин другої та третьої статті 69 Закону).

Варто мати на увазі, що зміни у складі дисциплінарної комісії можуть бути зумовлені не тільки закінченням строку повноважень членів дисциплінарної комісії, а й іншими обставинами, якими можуть бути, зокрема, звільнення державного службовця, виключення його з числа представників виборного органу первинної профспілкової організації, від якої його було включено до складу дисциплінарної комісії, тощо. Також можливе внесення

змін до складу дисциплінарної комісії на підставі подання виборного органу первинної профспілкової організації про заміну представників державних службовців, обраних на їх загальних зборах (конференції) у зв'язку із змінами у складі виборного органу первинної профспілкової організації.

Рішення про внесення змін до складу дисциплінарної комісії приймає особа, наказом (розпорядженням) якої затверджено склад дисциплінарної комісії.

4.11. Закон визначає *засідання* (див. частини сьому і восьму коментованої статті) як організаційну форму роботи дисциплінарної комісії та передбачає обов'язковість обрання голови та секретаря. Тому засідання дисциплінарної комісії доцільно оформляти відповідними *протоколами*, які слід долучати до матеріалів дисциплінарної справи.

Аналогічна норма передбачена для Комісії, яка відповідно до Закону здійснює дисциплінарні провадження стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А».

За загальним правилом, *голова* та *секретар* дисциплінарної комісії повинні бути обрані на першому її засіданні. Проте за певних обставин (наприклад, звільнення державного службовця, що був головою дисциплінарної комісії) такі особи можуть обиратися й не на першому засіданні комісії.

4.12. У частині восьмій коментованої статті закріплено вимоги щодо мінімальної кількості присутніх на засіданні членів дисциплінарної комісії, за наявності якої дисциплінарна комісія набуває права ухвалювати рішення (вимоги щодо *кворуму*).

Засідання дисциплінарної комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше *двох третин її членів*. Тому у протоколах засідань комісії обов'язково слід зазначити кількість її членів, присутніх на засіданні.

У разі, коли кворуму не досягнуто, голова дисциплінарної комісії повинен оголосити дату та місце наступного засідання. Якщо відсутність члена комісії сталася без поважних причин, голові дисциплінарної комісії доцільно повідомити керівника державної служби про такі обставини.

4.13. У коментованій статті не визначений перелік основних обов'язків (функцій) дисциплінарної комісії. Разом з тим, ці обов'язки можна визначити на підставі аналізу всієї системи норм глави 2 розділу VIII Закону.

До основних обов'язків дисциплінарної комісії слід віднести:

1) забезпечення збору та документування (в межах дисциплінарної справи) всієї інформації, встановлення якої вимагає Закон (див. наступний пункт коментаря до цієї статті);

2) всебічний та неупереджений розгляд матеріалів дисциплінарної справи;

3) прийняття рішення у формі пропозицій чи подання, в якому наводяться результати дисциплінарного провадження з висновком про наявність або відсутність підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, а також пропонується (рекомендується) вид дисциплінарного стягнення (якщо такі підстави є).

4.14. У частині дев'ятій коментованої статті визначено, що дисциплінарна

комісія розглядає *дисциплінарну справу* державного службовця, сформовану в установленому Законом порядку.

При цьому сформована у встановленому Законом порядку дисциплінарна справа означає, що:

1) формально вона має містити всі документи та матеріали, зазначені у частині другій статті 73 Закону (див. коментар до згаданої статті);

2) за змістом документи та матеріали справи повинні:

а) надавати можливість зробити однозначний висновок про наявність або відсутність у діянні державного службовця *складу конкретного дисциплінарного проступку* (частина друга статті 65 Закону);

б) надавати можливість зробити однозначний висновок про наявність або відсутність *обставин, які виключають протиправність діяння* державного службовця (частина третя статті 77 Закону);

в) містити достовірну інформацію про всі *обставини, які повинні обов'язково враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності*, а саме: характер дисциплінарного проступку; факт настання/ненастання тяжких наслідків; інші обставини, за яких він був учинений; факт добровільного відшкодування/невідшкодування заподіяної шкоди (за її наявності); обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність; результати оцінювання службової діяльності державного службовця; наявність заохочень чи стягнень; попередня поведінка державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень); ставлення до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення); ставлення до служби (статті 66, 67, 69, 71, 73 і 74 Закону) (детальніше про це див. коментар до зазначених статей);

г) містити іншу (крім достовірної інформації про обставини, які обов'язково мають враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності) *інформацію про особу*, стосовно якої здійснюється дисциплінарне провадження;

д) містити інформацію про *причини та умови, що призвели до вчинення проступку*, а також про *вжиття конкретних заходів чи розроблення пропозицій для їх усунення* в подальшому (у разі доведення факту вчинення дисциплінарного проступку).

Крім того, цілком логічно, що кожна дисциплінарна справа мала б завершуватися *пропозиціями (поданням)* дисциплінарної комісії, в яких має бути стисло наведено результати дисциплінарного провадження та запропоновано (рекомендовано) вид дисциплінарного стягнення, яке, на думку дисциплінарної комісії, слід застосувати до винної особи.

Якщо у дисциплінарній справі відсутні певні документи, то вона не може вважатись сформованою належним чином.

Судова практика, що склалася за час дії Закону, показує, що суди критично ставляться до неналежного формування дисциплінарної справи та у своїх рішеннях зазначають, що коли дисциплінарна справа державного службовця не була сформована дисциплінарною комісією відповідно до вимог частини другої статті 73 Закону, то рішення суб'єкта призначення, прийня-

того на підставі такого подання (пропозиції) дисциплінарної комісії, нікчемне. Суди виходять з того, що за таких обставин на засіданні дисциплінарної комісії не було належним чином досліджені всі обставини дисциплінарного проступку, обставини, які пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, характер і ступінь тяжкості вчиненого правопорушень, а це може означати, що неправильно кваліфіковано поведінку державного службовця.

4.15. В абзаці третьому частини третьої коментованої статті зазначено, що членам дисциплінарної комісії *забороняється передавати і розголошувати інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження*.

У Законі не визначено, яку саме інформацію не можна передавати чи розголошувати. За таких обставин слід виходити з того, що членам дисциплінарної комісії забороняється розголошувати будь-яку інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження (навіть ту, що є загально-відомою, знаходиться у вільному доступі чи в форматі відкритих даних).

4.16. Відповідно до абзацу четвертого частини третьої коментованої статті, якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, то такий член комісії *не повинен брати участі у прийнятті рішення*.

Суто формально це означає, що така особа може брати участь у зборі та документуванні інформації, встановлення чи збору якої вимагає Закон, але не може проводити їх оцінку (розгляд) та брати участь у прийнятті рішення у формі пропозицій чи подання, адресованих суб'єкту призначення.

За наявності потенційного чи реального *конфлікту інтересів* (а він в абсолютній більшості таких випадків матиме місце) слід вживати заходів для самостійного або зовнішнього його врегулювання у порядку, визначеному статтями 28–34 Закону «Про запобігання корупції». Найбільш оптимальним шляхом розв'язання конфлікту інтересів є усунення відповідного члена дисциплінарної комісії від виконання таких функцій (обов'язків) до закінчення дисциплінарного провадження (зокрема, на підставі статті 30 Закону «Про запобігання корупції»).

4.17. У частині десятій статті 69 коментованого Закону визначено, що результатом роботи дисциплінарної комісії є *пропозиція* (Комісії) або *подання* дисциплінарної комісії. Отже, за результатами роботи дисциплінарної комісії складається *окремий документ*, який подається суб'єкту призначення. У такому поданні (пропозиції) має бути наведено результати дисциплінарного провадження та сформульовано висновок дисциплінарної комісії про:

1) наявність у діянні державного службовця складу конкретного дисциплінарного проступку (з посиланням на відповідний пункт частини другої статті 65 Закону); зміст і обставини, які мають значення для індивідуалізації дисциплінарно відповідальності; а також оптимальний вид дисциплінарного стягнення;

2) відсутність у діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку (або про відсутність його протиправності) та необхідність закриття дисциплінарного провадження.

4.18. Положення частин десятої та одинадцятої коментованої статті є складовою системи норм, якими регламентується надзвичайно складне (але водночас наскрізне для інституту дисциплінарної відповідальності) питання про *характер пропозиції (подання)* дисциплінарної комісії для суб'єкта призначення (з точки зору обов'язковості врахування пропозицій дисциплінарної комісії), а також ступінь і обсяг такої *«рекомендаційності/обов'язковості»*.

У контексті частини одинадцятої статті слід відзначити, що суб'єкт призначення має право:

1) *прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії* (мається на увазі прийняття рішення, яке повністю узгоджується з висновками та пропозиціями комісії в усіх питаннях по певному дисциплінарному провадженню);

2) *надати вмотивовану відмову* (мається на увазі прийняття будь-якого рішення, яке з того чи іншого базового питання не узгоджується з висновками чи пропозиціями комісії).

Вмотивована відмова повинна ґрунтуватися на незгоді суб'єкта призначення із поданням дисциплінарної комісії (пропозиції Комісії) та містити ґрунтовний виклад позиції суб'єкта призначення щодо підстав такої незгоди.

Проте у випадку відмови суб'єкта призначення від застосування рекомендацій дисциплінарної комісії дисциплінарне провадження має бути закрите.

У вмотивованій відмові суб'єкта призначення (так само, як і в рішенні) доцільно зазначати найменування державного органу, дату її прийняття, відомості про державного службовця, стислий виклад обставин справи та обґрунтування відмови.

4.19. Положеннями коментованої статті для суб'єкта призначення встановлюються *граничні строки для прийняття кінцевого рішення* у справі – 10 календарних днів. Момент, з якого для суб'єкта призначення розпочинається відлік строку, протягом якого він має прийняти відповідне рішення, доцільно обчислювати з урахуванням Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів АР Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою КМУ від 30 листопада 2011 р. № 1242.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Положення коментованої статті відіграють одну з провідних ролей у загальному механізмі реалізації дисциплінарної відповідальності державних службовців. Це зумовлено тим, що саме на дисциплінарну комісію покладається обов'язок із здійснення дисциплінарного провадження (збирати інформацію про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, давати їм первинну кваліфікацію, визначати характер і ступінь тяжкості кожного конкретного дисциплінарного проступку, проводити службове розслідування (за наявності такої потреби), а також надавати

суб'єкту призначення рекомендації (у вигляді пропозицій чи подання) щодо прийняття остаточного рішення (притягувати чи не притягувати особу до дисциплінарної відповідальності; кваліфікація вчиненого правопорушення; вид дисциплінарного стягнення, яке має бути застосоване до винної особи).

Таким чином, норми статті 69 нерозривно пов'язані з нормами практично всіх статей глави 2 розділу VIII Закону. Йдеться передусім про норми статей 65-67, 71, 73 і 75-77, які забезпечують дисциплінарну комісію як «матеріальним» підґрунтям діяльності (підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності; обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; види дисциплінарних стягнень тощо), так і процедурними механізмами збору (наприклад, відбирання пояснень, службове розслідування) та документування (формування дисциплінарної справи) інформації про обставини вчиненого правопорушення.

Стаття 70. Загальні збори (конференція) державних службовців державного органу

1. Загальні збори (конференція) державних службовців державного органу скликаються виборним органом первинної профспілкової організації, яка діє в державному органі (за наявності), або службою управління персоналом.

2. Конференції державних службовців державного органу проводяться у державних органах, де скликання загальних зборів ускладнене через значну чисельність або територіальну роз'єднаність структурних підрозділів. Делегати на конференцію обираються за нормами і в порядку, що визначаються виборним органом первинної профспілкової організації, яка діє в державному органі (за наявності), або службою управління персоналом.

3. Державні службовці державного органу повідомляються про час та місце проведення загальних зборів (конференції) не пізніше як за 20 календарних днів до дня їх проведення.

4. Питання на розгляд загальних зборів (конференції) державних службовців державного органу виносяться з ініціативи керівника державної служби, виборного органу первинної профспілкової організації, яка діє в державному органі (у разі її створення), або державних службовців державного органу.

У разі винесення на загальні збори (конференцію) державних службовців державного органу питання про обрання представників до складу дисциплінарної комісії державні службовці протягом 10 календарних днів з дня прийняття рішення про проведення загальних зборів (конференції) можуть подавати заяви про їх реєстрацію кандидатами до дисциплінарної комісії до служби управління персоналом.

5. Загальні збори є правомочними, якщо у них бере участь більше половини загальної кількості державних службовців державного органу, а конференція – більше половини делегатів.

6. Загальні збори (конференція) шляхом відкритого голосування більшістю голосів учасників обирають не менше трьох членів лічильної комісії.

7. Кожний учасник загальних зборів (конференції) має один голос. Рішення загальних зборів (конференції) державних службовців державного органу приймаються більшістю від присутніх на загальних зборах (конференції).

1. Предмет регулювання

Стаття регулює відносини, пов'язані з функціонуванням загальних зборів (конференції) державних службовців державного органу як колегіального органу:

1) представники якого у визначених законом випадках входять до складу комісії з перевірки фактів, викладених у скарзі про порушення права на державну службу (стаття 11 Закону);

2) що затверджує Правила внутрішнього службового розпорядку (частина друга статті 47 Закону);

3) представники якого у визначених законом випадках входять до складу

дисциплінарних комісій і беруть участь у здійсненні дисциплінарних проваджень (стаття 69 Закону).

2. Цілі статті (мета норми)

Метою коментованої статті є встановлення єдиного порядку скликання та функціонування загальних зборів (конференції) державних службовців для всіх державних органів України.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою статті є принципи державної служби (зокрема, забезпечення рівного доступу до державної служби), зі змісту яких випливає потреба у забезпеченні єдиного порядку скликання та функціонування загальних зборів (конференції) державних службовців як форми здійснення волевиявлення всіх службовців відповідного державного органу з питань, визначених Законом.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Положеннями частини першої коментованої статті встановлено, що загальні збори (конференція) державних службовців державного органу можуть скликатися:

- 1) виборним органом первинної профспілкової організації, яка діє в державному органі (за наявності);
- 2) службою управління персоналом.

При цьому слід звернути увагу, що в нормі вжито розділовий сполучник «або», що говорить про те, що *жоден із цих суб'єктів скликання не має переваги один перед одним*. Тобто, в державному органі, в якому є первинна профспілкова організація, загальні збори (конференція) можуть скликатися як виборним органом первинної профспілкової організації, так і службою управління персоналом.

Разом з тим загальні збори (конференція) державних службовців державного органу з метою обрання представників до складу дисциплінарної комісії можуть бути скликані лише службою управління персоналу, що обумовлено специфікою вимог, визначених у частинах третій і четвертій статті 69 Закону.

4.2. Зі змісту частини другої коментованої статті випливає, що за загальним правилом на підставі положень статті 70 Закону мають скликатися *загальні збори*, оскільки рішення, прийняті загальними зборами (тобто за особистої участі максимальної кількості державних службовців відповідного державного органу), найбільш точно відображають зміст волевиявлення всього колективу.

Разом з тим, в окремих випадках скликання правомочних (див. частину

п'яту коментованої статті) загальних зборів є неможливим, а інколи – просто недоцільним.

Саме тому положеннями частини другої коментованої статті встановлено, що у певних (виняткових) випадках можуть проводитися не загальні збори, а *конференція* державних службовців державного органу.

Такими випадками є ситуації, коли скликання загальних зборів ускладнене через:

- а) значну чисельність державних службовців державного органу;
- б) територіальну роз'єднаність структурних підрозділів державного органу.

Слід зазначити, що в Законі не уточнюється, що значить «ускладнене» (наскільки ускладненим має бути проведення зборів, щоб приймати рішення про скликання конференції), не визначається поняття «значна чисельність», а також не міститься характеристик «територіальної роз'єднаності» структурних підрозділів (їх кількість, відстані та особливості транспортного сполучення між ними).

Із цього випливає, що всі ці поняття є оціночними, а тому рішення про скликання конференції приймається виборним органом первинної профспілкової організації або службою управління персоналом з урахуванням усіх обставин конкретної ситуації.

Під час вирішення питання про ступінь ускладненості проведення загальних зборів через *«значну чисельність»* державних службовців державного органу слід брати до уваги:

- 1) фактичну кількість державних службовців;
- 2) можливості державного органу в контексті забезпечення проведення таких зборів відповідним приміщенням та обладнанням;
- 3) можливість негативного впливу проведення таких зборів на діяльність органу (зокрема, вельми ускладненим є проведення правомочних загальних зборів у тих органах, де державні службовці працюють позмінно чи заступають на службу на добу);
- 4) інші обставини об'єктивного та суб'єктивного характеру, які унеможливають або суттєво ускладнюють проведення правомочних загальних зборів.

Під час вирішення питання про ступінь ускладненості проведення загальних зборів через *«територіальну роз'єднаність структурних підрозділів»* державного органу слід брати до уваги:

- 1) фактичну кількість структурних підрозділів такого державного органу;
- 2) відстань між структурними підрозділами та потенційним місцем проведення загальних зборів;
- 3) наявність, зручність та особливості транспортного сполучення;
- 4) реальну можливість забезпечити хоча б 50-відсоткову явку;
- 5) ступінь негативного впливу проведення таких зборів на діяльність органу;
- 6) інші обставини об'єктивного та суб'єктивного характеру, які уне-

можливлють або суттєво ускладнюють проведення правомочних загальних зборів.

4.3. Розглядаючи питання про *форму повідомлення* державних службовців, а також *час та місце* проведення загальних зборів (конференції) слід звернути увагу на такі особливості.

По-перше, у коментованій статті не зазначено яким саме чином має відбуватися таке повідомлення (усно, вручатись особисто під підпис, надсилатись поштою тощо), а також факт підтвердження отримання повідомлення.

Таке повідомлення може бути розміщено на дошці оголошень державного органу. Також члени виборного органу (служби управління персоналом) можуть за списком повідомити всіх членів профспілки (державних службовців) під підпис. Однак у такому випадку будь-яким членом профспілки (державним службовцем), який не отримав таке повідомлення, може бути оскаржено рішення, прийняте на загальних зборах, через неналежне повідомлення його про такі збори (наприклад, особа перебувала у відпустці, але мала бажання бути присутньою на загальних зборах).

Крім того, такий варіант не може застосовуватись у випадку територіальної роз'єднаності структурних підрозділів, коли повідомлення державного службовця усно або шляхом публікації оголошення неможливо підтвердити його підписом.

Отже, *повідомлення має здійснюватися таким чином, щоб забезпечити підтвердження його отримання усіма членами профспілкової організації або делегатами.*

По-друге, слід звернути особливу увагу на зміст повідомлення. У такому повідомленні *мають бути обов'язково зазначено час та місце* проведення загальних зборів (конференції). Також у повідомленні доцільно зазначити найменування профспілкової організації, її місцезнаходження, порядок денний загальних зборів (конференції) (при цьому до порядку денного рекомендовано вносити питання про обрання голови та секретаря загальних зборів, обрання голови та членів лічильної комісії, а також про порядок організації роботи загальних зборів), місце проведення загальних зборів, час початку і закінчення реєстрації учасників, а також час початку роботи загальних зборів.

По-третє, підтвердження отримання повідомлення членами профспілкової організації (делегатами) про проведення загальних зборів (конференції) має бути здійснено не пізніше ніж за 20 календарних днів. Тобто, отримання членом профспілкової організації (делегатом) такого повідомлення пізніше зазначеного строку є порушенням, яке може мати наслідком визнання рішень, прийнятих загальними зборами (конференцією), нікчемними.

4.4. У частині четвертій коментованій статті визначено вичерпний перелік осіб, яких наділено правом виносити питання на розгляд загальних зборів (конференції) державних службовців державного органу.

Таким правом наділені:

- 1) керівник державної служби, до посадових обов'язків якого належить

здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі;

2) виборний орган первинної профспілкової організації, яка діє в цьому державному органі;

3) державні службовці державного органу.

Абзац другий частини четвертої коментованої статті встановлює право будь-якого державного службовця бути обраним до складу дисциплінарної комісії державного органу, в якому він працює. У випадку створення у державному органі первинної профспілкової організації, це право не поширюється на державних службовців, які не є її членами.

З метою реалізації цього права державні службовці протягом *10 календарних днів* з дня прийняття рішення про проведення загальних зборів (конференції) повинні подати *заяву до служби управління персоналом* про їх реєстрацію кандидатом до дисциплінарної комісії.

4.5. Згідно із частиною п'ятою коментованої статті загальні збори є *правомочними*, якщо у них бере участь більше половини загальної кількості державних службовців державного органу, а конференція – більше половини делегатів.

Варто звернути увагу, що положення зазначеної норми дещо відрізняються від вимог частини п'ятої статті 20 Закону «Про трудові колективи і підвищення їх ролі в управлінні підприємствами, установами, організаціями», згідно з якою збори вважаються правомочними, якщо в них бере участь більш як половина загальної кількості членів колективу, а конференція – не менш як дві третини делегатів (кворум).

Отже, з набранням чинності Законом суттєво зменшено вимоги щодо забезпечення правомочності конференції державних службовців державного органу.

4.6. Частиною шостою коментованої статті передбачено обрання до складу лічильної комісії загальних зборів (конференції) не менше трьох осіб, на яких покладається функція встановлення кворуму таких загальних зборів, підрахунку голосів на загальних зборах, роз'яснення щодо порядку голосування та інших питань, пов'язаних із забезпеченням проведення голосування на загальних зборах.

Протокол лічильної комісії додається до протоколу загальних зборів та є документом, який підтверджує правомочність прийнятих на загальних зборах рішень.

4.7. Відповідно до положень Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Закон «Про об'єднання громадян» застосовується до профспілкових організацій, якщо інше не передбачено Законом «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

У зв'язку з тим, що Закон «Про об'єднання громадян» втратив чинність, правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань визначено Законом «Про громадські

об'єднання». Відповідно до зазначеного Закону, особливості регулювання суспільних відносин у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення окремих видів громадських об'єднань можуть визначатися іншими законами.

Згідно з частиною другою статті 98 ЦКУ, рішення загальних зборів приймаються простою більшістю від числа присутніх учасників, якщо інше не передбачено установчими документами або законом.

Таким чином, положення частини сьомої коментованої статті цілком узгоджуються з нормами законодавства у частині прийняття рішення загальними зборами.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

У контексті дисциплінарної відповідальності державних службовців положення коментованої статті мають значення в частині реалізації окремих приписів статті 69 Закону (зокрема, щодо формування та функціонування дисциплінарних комісій).

Положення статті також нерозривно пов'язані з приписами статті 11 Закону (в частині формування складу комісії з перевірки фактів, викладених у скарзі про порушення права на державну службу) та частини другої статті 47 (щодо права затверджувати Правила внутрішнього службового розпорядку).

У цілому місце розташування статті обрано законодавцем не дуже вдало, оскільки питання скликання та функціонування загальних зборів (конференції) державних службовців мають вкрай дотичне відношення до інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. Очевидно, що така стаття мала би бути розміщена або у розділі I «Загальні положення», або у розділі II «Правовий статус державного службовця» Закону.

Стаття 71. Проведення службового розслідування

1. З метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися службове розслідування.

У разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді, службове розслідування проводиться обов'язково.

2. Службове розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», проводиться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», – дисциплінарною комісією у державному органі.

3. Тривалість службового розслідування не може перевищувати один місяць. За потреби зазначений строк може бути продовжений суб'єктом призначення, але не більш як до двох місяців.

4. До участі у проведенні службового розслідування суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, можуть залучатися відповідні фахівці.

5. До участі у проведенні службового розслідування не можуть залучатися посадові особи державного органу, особисто заінтересовані у його результатах та прямо підпорядковані особі, стосовно якої проводиться службове розслідування.

6. Особи, які проводять службове розслідування, несуть персональну відповідальність за неповноту і необ'єктивність його висновків та за розголошення інформації щодо службового розслідування.

7. Особи, які проводять службове розслідування, мають право: одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи; одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи; одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування.

8. Державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право:

1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;

2) порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи;

3) бути присутнім під час виконання відповідних заходів;

4) подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування.

9. За результатами службового розслідування складається висновок про наяв-

ність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Висновок, складений за результатами проведеного службового розслідування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, передається Комісії.

10. У разі якщо службове розслідування стосується інформації з обмеженим доступом, розслідування проводиться з урахуванням положень Законів України «Про державну таємницю» і «Про інформацію» за відповідними правилами діловодства.

1. Предмет регулювання

Стаття регулює підстави та порядок проведення службового розслідування.

При цьому слід звернути увагу на те, що згідно з приписами статті 71 Закону збір інформації про обставини вчиненого правопорушення та інші важливі обставини справи, а також оцінку цієї інформації здійснює один і той самий суб'єкт (дисциплінарна комісія).

Надання одному і тому самому суб'єкту повноважень щодо збору інформації та її юридичної оцінки містить серйозну небезпеку (в тому числі корупційного плану), пов'язану з можливістю зловживати таким поєднанням повноважень.

Тому для забезпечення всебічності, повноти та об'єктивності збору відповідної інформації, а також справедливості та неупередженості прийнятого рішення з числа представників дисциплінарної комісії бажано визначати особу чи кількох осіб, котрі лише збиратимуть всю необхідну інформацію, але не братимуть участі у прийнятті рішення за результатами службового розслідування. Утім, наведене вище є лише рекомендацією (побажанням), яка поки що не має нормативного підґрунтя (ні на рівні Закону, ні на рівні актів НАДС).

2. Цілі статті (мета норми)

- 1) визначити підстави та мету проведення службового розслідування;
- 2) установити коло суб'єктів, уповноважених проводити службове розслідування;
- 3) унормувати порядок і строки проведення службового розслідування;
- 4) регламентувати питання про документальне оформлення результатів проведеного службового розслідування.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття має зв'язки з низкою норм Конституції України, зокрема:

- зі статтею 59, відповідно до якої кожен має право на професійну правничу допомогу;
- зі статтею 63, відповідно до якої особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Необхідність правового врегулювання питання забезпечення службової дисципліни обумовлена потребою в реалізації основних принципів державної служби (верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, доброчесність, ефективність тощо), визначених у статті 4 Закону. Дисциплінарна відповідальність є одним із найефективніших засобів забезпечення службової дисципліни, а службове розслідування – надійним засобом установлення обставин вчиненого правопорушення.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Виходячи з приписів статті 71 Закону *службове розслідування* – це комплекс заходів, здійснюваних уповноваженим на те суб'єктом (дисциплінарною комісією чи НАДС) з метою надання відповіді на питання про наявність або відсутність у поведінці державного службовця складу дисциплінарного проступку, а також визначення характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку, якщо такий факт було встановлено (частина дев'ята статті 71 Закону).

Потреба у службовому розслідуванні визначається виходячи з необхідності установлення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку. Тобто, якщо наявність вини є доведеним фактом, визначено характер та встановлено ступінь тяжкості дисциплінарного проступку, то потреби у службовому розслідуванні немає. І навпаки, якщо є потреба довести (з'ясувати, встановити, визначити) наявність вини, – проводиться службове розслідування.

Службове розслідування стосовно державного службовця у зв'язку з ознаками дисциплінарного проступку проводиться в порядку, встановленому статтею 71 Закону. Службове розслідування проводиться виключно в межах дисциплінарного провадження.

Службове розслідування проводиться обов'язково у разі:

1) *невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків* державним службовцем, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді. Обставинами, відповідно до яких проведення службового розслідування є обов'язковим, є людські жертви або значна матеріальна шкода фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді, за наявності ознак причинно-наслідкового зв'язку між невиконанням або неналежним виконанням посадових обов'язків державним службовцем та настанням відповідних наслідків;

2) *перевищення повноважень*, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або

територіальній громаді. У цьому випадку службове розслідування має бути проведено за наявності підстав вважати, що відповідні наслідки спричинені перевищенням державним службовцем наданих йому повноважень.

Слід погодитися з позицією Пленуму ВСУ, сформульованою у постанові «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» від 26 грудня 2003 р. № 15, що під **перевищенням службових повноважень** треба розуміти:

- а) вчинення дій, які є компетенцією вищестоящої службової особи цього відомства чи службової особи іншого відомства;
- б) вчинення дій, виконання яких дозволяється тільки в особливих випадках, або з особливого дозволу, або з додержанням особливого порядку, – за відсутності цих умов;
- в) вчинення одноособово дій, які могли бути вчинені лише колегіально;
- г) вчинення дій, які ніхто не має права виконувати або дозволяти.

Під час вирішення питання про те, чи є вихід за межі наданих прав або повноважень явним, враховується, наскільки він був очевидним для службової особи і чи усвідомлювала вона протиправність своєї поведінки. Залежно від ставлення до наслідків вина особи може бути виражена як у формі умислу, так і необережності.

Під час вирішення питання про те, чи є заподіяна шкода «значною», потрібно також враховувати кількість потерпілих, розмір моральної шкоди чи упущеної вигоди тощо. Істотна шкода є оціночним поняттям. Слід враховувати, що вона може полягати як у спричиненні матеріальних збитків, так і заподіянні наслідків нематеріального характеру.

Інколи розмір матеріальної шкоди прямо закріплений у нормах того чи іншого нормативно-правового акта. Так, згідно з пунктом 3 примітки до статті 364 ККУ, шкода, якщо вона полягає в спричиненні матеріальних збитків, визнається істотною за умови, що вона в 100 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

У постанові Пленуму ВСУ «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» від 26 грудня 2003 р. № 15 висловлено позицію, що якщо шкода полягає у заподіянні суспільно небезпечних наслідків нематеріального характеру, питання про її істотність вирішується з урахуванням конкретних обставин справи. Зокрема, істотною шкодою можуть визнаватися порушення охоронюваних Конституцією України чи іншими законами прав та свобод людини і громадянина, підрив авторитету та престижу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, порушення громадської безпеки та громадського порядку, створення обстановки й умов, що утруднюють виконання підприємством, установою, організацією своїх функцій. З такими міркуваннями слід погодитися.

Судова практика також визнає, що шкода може вважатися значною (істотною), якщо внаслідок невиконання або неналежного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків порушення вчиняється іншими особами (службова недбалість).

Таким чином, питання про наявність чи відсутність «значної шкоди»

повинно вирішуватися у кожному конкретному випадку залежно від обставин справи.

Рішення про проведення службового розслідування приймається *суб'єктом призначення* і оформляється відповідним розпорядчим актом.

У такому рішенні необхідно зазначити предмет службового розслідування, посаду, прізвище, ім'я, по батькові державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, його тривалість.

4.2. Законом встановлено особливий порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посаду державної служби категорії «А» (див. коментар до статті 69 Закону). Така необхідність викликана, в першу чергу, особливістю їхнього призначення та звільнення, визначення особливого кола суб'єктів призначення та особливого порядку захисту державними службовцями, які займають посаду державної служби категорії «А», своїх прав.

Покладання функції проведення службового розслідування стосовно зазначеної категорії державних службовців на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (а не на Комісію) може бути пояснено тим, що НАДС може забезпечити реалізацію цієї процедури у будь-який час із застосуванням усіх необхідних для цього ресурсів. Відповідні ресурси Комісії є обмеженими (особливо враховуючи те, що її члени працюють на громадських засадах).

У разі проведення службового розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В», ця функція покладена на дисциплінарну комісію відповідного державного органу.

Таким чином, утворення окремої робочої групи або іншої (крім дисциплінарної) комісії для проведення службового розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В», Законом не передбачено, а отже, заборонено.

4.3. На відміну від строків здійснення дисциплінарного провадження (див. коментар до статті 65 Закону) коментованою статтею чітко визначено *тривалість службового розслідування – один місяць*. Законом надано суб'єкту призначення виключне право продовжити зазначений строк *до двох місяців*. При цьому законодавець зробив застереження щодо продовження строку проведення службового розслідування – «за потреби».

Така потреба може бути обумовлена необхідністю отримання відповіді від інших органів, перебуванням державного службовця (стосовно якого проводиться службове розслідування) чи інших осіб (пояснення яких можуть бути використанні під час службового розслідування) за межами держави тощо.

Рішення про продовження строку службового розслідування, так само як і рішення про його проведення, має бути оформлене відповідним розпорядчим актом суб'єкта призначення.

Цілком очевидно, що підставою для прийняття такого рішення має бути відповідне клопотання НАДС чи дисциплінарної комісії.

4.4. У разі необхідності дослідження під час службового розслідування

кола питань, які потребують особливих знань, за поданням дисциплінарної комісії суб'єктом призначення може бути прийнято рішення про залучення до участі у проведенні службового розслідування відповідних фахівців (тобто осіб, котрі володіють спеціальними знаннями та/або навичками у певній галузі).

У разі проведення службового розслідування стосовно державних службовців, які займають посаду державної служби категорії «А», рішення про залучення таких фахівців приймається НАДС.

Залучення фахівців має бути належним чином оформлене. Висновки фахівця відображаються у висновку, складеному за результатами службового розслідування.

4.5. Положення частини п'ятої статті 71 Закону спрямовані на запобігання суб'єктивному впливу на результати службового розслідування та тиску особи, стосовно якої проводиться службове розслідування, на свого підлеглого.

«*Особиста заінтересованість*» посадової особи, залученої до проведення службового розслідування, може полягати у наданні переваги особистим інтересам стосовно результатів (висновків) службового розслідування, внаслідок чого дії такої особи можуть бути спрямовані на викривлення об'єктивних висновків службового розслідування.

Само по собі надання такої переваги є прямим порушенням одного з основних принципів державної служби – принципу доброчесності, який передбачає спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

У контексті Закону «Про запобігання корупції» положення коментованої норми слід розглядати як один із засобів запобігання виникненню конфлікту інтересів.

Ураховуючи викладене, за наявності підстав, які свідчать про можливість виникнення у посадової особи конфлікту інтересів, така особа має бути усунена від участі у службовому розслідуванні.

4.6. З метою забезпечення вжиття вичерпних заходів, спрямованих на вирішення завдань службового розслідування, виникає потреба у чіткому визначенні прав та обов'язків осіб, яким доручається його проведення, та встановлення міри відповідальності за неналежне виконання покладених на таких осіб функцій та обов'язків.

Із частини шостої статті 71 Закону випливає, що особи, які проводять службове розслідування, повинні повно та об'єктивно викладати висновки службового розслідування.

При цьому *повнота* дослідження обставин справи означає з'ясування усіх обставин вчиненого правопорушення та характеристики особи винного.

Об'єктивність передбачає дослідження усіх необхідних обставин справи та недопущення особами, які проводять службове розслідування, проявів упередженості та однобічності.

Згідно з пунктом 5 Порядку обліку та роботи з дисциплінарними спра-

вами, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 49, *інформація, що міститься в дисциплінарній справі, належить до службової інформації*, доступ до якої обмежується згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Особи, які працюють із дисциплінарною справою, в тому числі здійснюють її формування, зобов'язані запобігати розголошенню інформації, яка в ній міститься.

Слід зазначити, що відповідно до абзацу другого пункту 12 постанови КМУ «Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію» від 19 жовтня 2016 р. № 736 особи, винні у порушенні порядку ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, їх втраті або розголошенні службової інформації, що в них міститься, притягуються до дисциплінарної або іншої відповідальності, передбаченої законом.

Отже, недотримання під час проведення службового розслідування викладених принципів може бути підставою для притягнення осіб, які проводять службове розслідування, до кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

4.7. Забезпечення належних умов для вжиття вичерпних заходів, спрямованих на вирішення завдань службового розслідування, потребує нормативного визначення *прав та обов'язків осіб, на яких покладається його проведення*.

Такі права викладені у частині сьомій коментованої статті, є вичерпними й не можуть бути розширені.

У контексті права одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, слід мати на увазі, що надання таких пояснень є його правом, а не обов'язком. Цей висновок однозначно випливає з пункту 1 частини восьмої статті 71 Закону. Тому державний службовець може скористатися таким правом або відмовитися надавати будь-які пояснення. Так само цим правом можуть скористатись інші особи.

Форма таких пояснень Законом не визначена, а отже, може обиратися державним службовцем, стосовно якого проводиться службове розслідування, або іншими особами на власний розсуд (усно чи письмово).

Під час проведення службового розслідування може виникнути необхідність в отриманні кваліфікованої допомоги відповідних спеціалістів у разі, коли члени дисциплінарної комісії недостатньою мірою володіють знаннями з тих чи інших (як правило, специфічних) питань, що можуть досліджуватись під час службового розслідування.

У разі залучення такого спеціаліста слід переконатись у його високому професійному рівні та кваліфікації.

4.8. Аналізуючи *права державного службовця*, якими він може користуватись під час проведення службового розслідування, перш за все, слід мати на увазі, що такі права суттєво відрізняються від тих загальних прав, яким

його наділяє Закон під час здійснення дисциплінарного провадження. Це обумовлено тим, що службове розслідування є окремим комплексом заходів, а тому потребує окремого правового врегулювання.

Під час визначення таких прав фактично йдеться про застосування принципу змагальності, що відповідає положенню Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі.

Перелік прав державного службовця, якими він може користуватись під час проведення службового розслідування, наведений у статті 71 Закону, не є вичерпним та, враховуючи, що службове розслідування є складовою дисциплінарного провадження, може бути розширеним. Наприклад, можливість користуватись правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника під час проведення саме службового розслідування частиною восьмою статті 71 Закону, не передбачена, але таке право передбачене частиною сьомою статті 74 Закону (яка, в свою чергу, узгоджується із статтею 59 Конституції України, відповідно до якої кожен має право на професійну правничу допомогу).

З цього приводу свою позицію висловив КСУ у своєму рішенні від 30 вересня 2009 р. (справа № 1-23/2009) у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу), згідно з якою *положення частини першої статті 59 Конституції України «кожен має право на правову допомогу» треба розуміти як гарантовану державою можливість будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує.*

Щодо права державного службовця надавати пояснення, то слід ще раз наголосити, що це є правом державного службовця, а не обов'язком. Тут слід звернути увагу на приписи статті 63 Конституції України, яка проголошує, що особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Таким чином, відмова державного службовця від надання пояснень не може розцінюватись особами, які проводять службове розслідування (членами дисциплінарної комісії), як підтвердження провини державного службовця.

Право державного службовця *бути присутнім під час виконання відповідних заходів* слід розглядати, як право бути присутнім на засіданнях дисциплінарної комісії, яка проводить службове розслідування. У разі надходження такого клопотання дисциплінарна комісія не може обмежити державного службовця у такому праві. У той же час державний службовець не має права заважати або перешкоджати дисциплінарній комісії у виконанні нею своїх обов'язків. Таке право може бути ним використано, наприклад, з

метою з'ясування у якому напрямі проводиться службове розслідування стосовно нього та в подальшому для порушення перед дисциплінарною комісією клопотання про одержання і залучення до матеріалів службового розслідування нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи.

Право державного службовця на *оскарження* перед суб'єктом призначення дій осіб, які проводять службове розслідування, має на меті забезпечення неупередженого, об'єктивного та всебічного розгляду дисциплінарної справи та прийняття за її результатами суб'єктом призначення відповідного рішення.

У разі надходження відповідної скарги суб'єкту призначення перед прийняттям рішення про накладення дисциплінарного стягнення або закриття дисциплінарного провадження слід дослідити питання, які в ній порушуються, та надати їм відповідну оцінку.

4.9. За результатами службового розслідування складається висновок.

При цьому слід звернути увагу на те, що в частині дев'ятій коментованої статті визначення змісту висновку, який складається за результатами службового розслідування, тотожне визначенню змісту висновку, який складається за результатами розгляду дисциплінарної справи.

Разом з тим виходячи з приписів пунктів 11 і 12 частини другої статті 73 Закону йдеться про два різні документи.

Законом не встановлено вичерпне коло відомостей, які мають бути відображені у висновку за результатами службового розслідування, однак системний аналіз нормативно-правових документів, що регулюють подібні процедури, дає можливість запропонувати зазначати у висновку за результатами службового розслідування такі відомості:

- 1) прізвище, ім'я та по батькові, найменування посади державного службовця, стосовно якого проводилося службове розслідування;
- 2) факти, які стали підставою для проведення службового розслідування;
- 3) дані про наявність вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку;
- 4) обставини і причини вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку;
- 5) інформацію про заяви, клопотання, пояснення, а також зауваження державного службовця, стосовно якого проводилося службове розслідування, подані під час проведення службового розслідування, а також інформацію про їхнє задоволення чи відхилення;
- 6) висновки про наявність чи відсутність у діянні (діях чи бездіяльності) державного службовця дисциплінарного проступку.

Також доцільно, щоб висновок за результатами службового розслідування підписувався усіма особами, які проводили службове розслідування (члени дисциплінарної комісії чи представники НАДС).

Закон не зобов'язує ознайомлювати державного службовця із висновком за результатами службового розслідування. Утім, таке право державного

службовця може бути реалізовано через ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи у встановленому порядку.

Такий висновок долучається до матеріалів дисциплінарної справи та є підставою для кваліфікації вчиненого дисциплінарного проступку та визначення виду дисциплінарного стягнення або для висновку про відсутність у діянні державного службовця дисциплінарного проступку.

4.10. У статті 21 Закону «Про інформацію» визначено, що *інформацією з обмеженим доступом* є конфіденційна, таємна та службова інформація. Порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами.

У Законі «Про державну таємницю» державну таємницю визначено як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому згаданим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Як зазначалося вище, інформація, що міститься в дисциплінарній справі, належить до службової інформації, доступ до якої обмежується згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації».

При цьому, відповідно до зазначеного Закону, до публічної інформації з обмеженим доступом, зокрема, відноситься службова інформація:

- що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

- зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Положеннями статті 71 Закону врегульовано підстави та порядок проведення службового розслідування, яке є одним з основних способів отримання інформації про обставини вчиненого правопорушення. Саме тому приписи коментованої статті займають центральне місце в загальному механізмі встановлення та дослідження всіх обставин дисциплінарного проступку, обставин, які пом'якшують та обтяжують дисциплінарну відповідальність, характеру та ступеня тяжкості вчиненого правопорушення, причин і умов, що призвели до вчинення дисциплінарного проступку, а також інших обставин, які мають значення для правильного вирішення питання про притягнення (непритягнення) державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Стаття 72. Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків

1. На час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків.

2. Невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, що могло призвести або призвело до людських жертв, заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду фізичним або юридичним особам, державі, територіальній громаді, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків приймається відповідно керівником державної служби або суб'єктом призначення.

3. Тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати часу дисциплінарного провадження.

4. У разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому оплачується у розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку.

5. Під час відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

6. Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків у разі вчинення ним корупційного правопорушення здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

1. Предмет регулювання

Стаття регулює відносини, пов'язані з відстороненням державних службовців від виконання посадових обов'язків у зв'язку зі здійсненням щодо них дисциплінарних проваджень.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є надання суб'єкту призначення можливості оперативно (не чекаючи результатів проведення дисциплінарного провадження) та дієво реагувати щодо тих порушників службової дисципліни, які становлять або можуть становити реальну небезпеку інтересам державної служби.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Необхідність правового врегулювання забезпечення службової дисципліни обумовлена потребою реалізації основних принципів державної служби (верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, добросовісність, ефективність тощо), визначених у статті 4 Закону. Дисциплінарна відпові-

дальність є одним із найефективніших засобів забезпечення службової дисципліни, а відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків – оперативною реакцією щодо тих порушників службової дисципліни, які продовжують становити небезпеку для інтересів державної служби.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Закон не містить визначення поняття «відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків», а також мети застосування такого заходу. У коментованій статті немає жодної згадки про умови застосування такого заходу. Підстави для його застосування виписано плутано та юридично некоректно. Ці недоліки Закону можуть призвести до того, що на практиці таке відсторонення буде застосовуватися тоді, коли в цьому не буде жодної потреби, або, навпаки, – коли така потреба існуватиме, він помилково не застосовуватиметься.

4.2. Виходячи з приписів частини другої статті 72 Закону вирішення питання про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків належить до виключної компетенції *суб'єкта призначення*. Стосовно осіб, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», суб'єктом призначення є керівник державної служби.

4.3. Виходячи зі змісту коментованої статті, а також інших норм, що регламентують інститут дисциплінарної відповідальності, відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків на підставі статті 72 Закону може мати місце лише за сукупності трьох обов'язкових умов:

1. Державний службовець здійснив вчинок, який за попередньою оцінкою підпадає під ознаки дисциплінарного проступку (частина друга статті 65 Закону).

Так, у частині першій статті 72 Закону зазначено, що «на час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець *може бути* відсторонений від виконання посадових обов'язків». Із цього випливає логічний висновок про те, що базовою умовою для застосування такого заходу є вчинення державним службовцем вчинку, який підпадає під ознаки дисциплінарного проступку. Отже, рішення про застосування чи незастосування такого заходу приймається суб'єктом призначення за результатами оцінки всіх обставин справи (тобто є його правом, а не обов'язком).

При цьому у частині другій коментованої статті визначено, що «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, що могло призвести або призвело до людських жертв, заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду фізичним або юридичним особам, державі, територіальній громаді, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків». Цю норму слід розуміти як своєрідну рекомендацію законодавця, яка полягає в тому, що під час встановлення зазначеного в ній факту відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків, за загальним правилом, є обґрунтованим та бажаним. Проте таке відсторонення в жодному разі не можна вважати обов'язковим (імператив-

ним), адже з положень коментованої статті така обов'язковість не впливає. Для застосування аналізованого заходу у такому випадку мають бути встановлені всі інші умови, підстава, а сам захід має переслідувати відповідну мету.

2. Цей дисциплінарний проступок нерозривно пов'язаний із безпосередніми (посадовими) обов'язками такого службовця (як правило, цей проступок має бути обумовлений ними).

Іншими словами, відстороняти від виконання посадових обов'язків слід тоді, коли певні повноваження службової особи дали можливість чи зумовили вчинення нею відповідного дисциплінарного проступку. Тому, наприклад, відсторонення державного службовця від посади через вияв неповаги до державних символів України в переважній більшості випадків буде необґрунтованим.

3. Стосовно державного службовця вже ініційовано, але ще не завершено дисциплінарне провадження за зазначеним вище фактом.

У контексті приписів статті 72 Закону це означає, що таке рішення може бути прийняте суб'єктом призначення: а) одночасно з ініціацією дисциплінарного провадження (окремим пунктом у рішенні про ініціацію службового розслідування чи в межах «спеціального» рішення про відсторонення відповідної особи від виконання посадових обов'язків); б) в період здійснення службового розслідування шляхом прийняття «спеціального» рішення про відсторонення відповідної особи від виконання посадових обов'язків.

Відсутність хоча б однієї з наведених вище умов виключає можливість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків на підставі статті 72 Закону.

Разом з тим, такі особи можуть бути відсторонені від виконання своїх посадових обов'язків (варіант – від посади) на підставі інших нормативно-правових актів. Йдеться, зокрема, про те, що в межах кримінального провадження особа може бути «відсторонена від посади» у випадках та в порядку, визначених статтями 154–158 КПКУ. У разі вчинення державним службовцем службового злочину або адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, він може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків на підставі положень частини п'ятої статті 65 Закону «Про запобігання корупції».

Відповідно до частини третьої статті 5 Закону «Про державну службу» дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих Законом. Положеннями статті 72 Закону врегульовано всі відносини, пов'язані з відстороненням державних службовців від виконання посадових обов'язків. Тому слід мати на увазі, що державний службовець за будь-яких обставин не може бути відсторонений «від роботи» на підставі статті 46 КЗпПУ.

4.4. Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків має бути обґрунтованим і дійсно необхідним.

Попри те, що в Законі не визначено критеріїв такої «необхідності» (фактично підстав та цілей застосування цього заходу), під час реалізації

положень статті 72 Закону суб'єкту призначення слід виходити з того, що *підставами для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків є наявність реальних ризиків того, що у випадку продовження виконання такою службовою особою своїх посадових обов'язків, вона може:*

а) продовжити вчинення дисциплінарного проступку, який є підставою ініціації службового розслідування (наприклад, надалі використовувати повноваження в особистих інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб);

б) умисно вчинити інше кримінальне, адміністративне чи дисциплінарне правопорушення (корупційний злочин, правопорушення, пов'язане з корупцією, злочин проти власності тощо);

в) заподіяти матеріальну чи моральну шкоду фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі через необережність (йдеться про випадки невиконання чи неналежного виконання посадових обов'язків через некомпетентність, вади здоров'я тощо);

г) перешкоджати здійсненню повного, всебічного та неупередженого службового розслідування (йдеться про випадки використання такою особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою викрадення, приховування, знищення, підробки чи спотворення документів або інших речей, які мають суттєве значення для встановлення обставин дисциплінарного правопорушення; незаконного впливу («тиску») на членів дисциплінарної комісії, а також осіб, пояснення, документи чи речі яких мають суттєве значення для проведення службового розслідування тощо).

«Реальність» зазначених вище ризиків означає, що поведінка державного службовця (зокрема, під час здійснення дисциплінарного провадження), характер і тяжкість вчиненого дисциплінарного проступку та/або інші обставини дають достатні підстави побоюватися реалізації зазначених вище ризиків.

Наявність хоча б одного із зазначених ризиків є достатньою підставою для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків.

Метою цього заходу є запобігання реалізації тих ризиків, які стали підставою для прийняття рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків.

Підстава та мета конкретного випадку відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків повинні перебувати у нерозривному зв'язку між собою.

4.5. Наведене вище, а також системний аналіз приписів статті 72 Закону разом з іншими положеннями інституту притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців дозволяє зробити висновок, що **відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків** – це специфічний запобіжний захід, який застосовується суб'єктом призначення та полягає у тимчасовій забороні державному службовцю реалізовувати свої посадові обов'язки (повноваження).

Варто звернути увагу на те, що у статті 72 Закону цілком обґрунтовано йдеться не про всі, а лише про «посадові» (безпосередні, функціональні) обов'язки державного службовця. Це означає, що такий державний службовець відсторонюється від виконання лише тих обов'язків, які покладаються на нього у зв'язку із займаною посадою у конкретному органі. Такі обов'язки, як правило, вписані у «спеціальних» (стосовно Закону) законах, положенні про конкретний державний орган та/або його структурний підрозділ, а також посадовій інструкції.

Саме тому навіть відсторонений державний службовець зобов'язаний і надалі дотримуватися Конституції та інших законів України, принципів державної служби та правил етичної поведінки; поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; з повагою ставитися до державних символів України; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню.

Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не припиняє відносин служби, а тому не є різновидом звільнення. Відсторонена особа зберігає за собою більшість прав державного службовця, що нерозривно пов'язані з виконанням ним відповідних повноважень (право на звільнення, право на відпустку, право на захист тощо). За такою особою зберігається також низка обов'язків (не порушувати правила внутрішнього службового розпорядку, виконувати більшість тих обов'язків, які вписані у статті 8 Закону).

Поряд із цим відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не є санкцією (стягненням, покаранням тощо), адже воно:

а) переслідує принципово іншу мету – запобігання настанню певних негативних наслідків;

б) застосовується лише на час здійснення дисциплінарного провадження, тобто тоді, коли факт учинення дисциплінарного правопорушення ще не є доведеним.

Крім того, варто мати на увазі, що аналізований захід не є ані відпусткою, ані випадком простою.

4.6. Вирішуючи питання про *строки та тривалість* застосування цього запобіжного заходу суб'єкту призначення слід керуватися приписами частин першої і третьої коментованої статті, в яких визначено, що:

а) відсторонення службової особи від виконання посадових обов'язків здійснюється на час дисциплінарного провадження;

б) тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати часу дисциплінарного провадження²⁹⁰.

Таким чином, строк потенційного відсторонення службової особи від виконання посадових обов'язків обмежений часовими межами здійснення дисциплінарного провадження.

Проте це не означає, що їх тривалість має збігатися в часі. Цілком можливо, що рішення про відсторонення службової особи від виконання посадових обов'язків буде прийнято вже після відкриття дисциплінарного провадження (зокрема, якщо поведінка державного службовця вимагатиме такої реакції). Можлива й інша ситуація, коли рішення про відсторонення службової особи від виконання посадових обов'язків буде скасоване ще до завершення дисциплінарного провадження (якщо суб'єкт призначення впевниться, що відповідних ризиків вже немає).

У будь-якому разі в акті про відсторонення службової особи від виконання посадових обов'язків має бути чітко визначено початкову та кінцеву дату (такі дати можуть бути прив'язані до подій – днів початку та завершення дисциплінарного провадження), коли відповідне рішення набирає чинності, а коли її втрачає.

4.6. Рішення про відсторонення службової особи від виконання посадових обов'язків оформляється відповідним актом суб'єкта призначення. В абсолютній більшості випадків таким актом є *рішення керівника державної служби*.

Закон не містить вимог до форми або змісту зазначеного документа. Загалом, як вже було зазначено, таке рішення може бути оформлене суб'єктом призначення як окремим пунктом у рішенні про ініціацію службового розслідування, так і в межах «спеціального» рішення про відсторонення відповідної особи від виконання посадових обов'язків.

Логічне тлумачення вимог коментованої статті дозволяє стверджувати, що у цьому рішенні, як мінімум, має міститися:

- 1) стисла інформація про вчинок, який підпадає під ознаки дисциплінарного проступку;
- 2) попередня правова кваліфікація вчиненого із зазначенням відповідного пункту частини другої статті 65 Закону;
- 3) інформація про посаду, яку займає державний службовець, та коло його посадових обов'язків;
- 4) аргументація того, що вчинений дисциплінарний проступок нерозривно пов'язаний із посадовими обов'язками такого державного службовця;
- 5) інформація про те, що стосовно цього державного службовця вже ініційоване, але ще не завершене дисциплінарне провадження за зазначеним фактом;
- 6) виклад обставин, що дають підстави вважати, що у випадку продов-

²⁹⁰ Положення частини третьої коментованої статті не мають жодного самостійного значення (змістовного навантаження), адже цілком очевидно, що якщо відсторонення службової особи від виконання посадових обов'язків може застосовуватися тільки на час здійснення дисциплінарного провадження (частина перша), то його тривалість аж ніяк не може перевищувати часу дисциплінарного провадження (частина третя).

ження виконання такою службовою особою своїх посадових обов'язків вона може продовжити вчинення дисциплінарного проступку, який став підставою ініціації службового розслідування; умисно вчинити інше кримінальне, адміністративне чи дисциплінарне правопорушення; заподіяти з необережності матеріальну чи моральну шкоду фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі чи перешкоджати здійсненню повного, всебічного та неупередженого службового розслідування;

7) опис посадових обов'язків, від яких службова особа відстороняється;

8) строк відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків із зазначенням початкової та кінцевої дати дії такого рішення.

4.7. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків може бути оскаржене шляхом:

1) подання відповідної скарги до НАДС на підставах та у порядку, визначених статтею 11 Закону;

2) звернення до суду з позовом про поновлення порушених прав державного службовця або усунення перешкод у їх реалізації.

При цьому слід мати на увазі, що особа може звернутися до суду за захистом своїх прав як після розгляду її скарги НАДС, так і одразу.

4.8. Зі змісту частини четвертої коментованої статті випливає, що якщо за результатами дисциплінарного провадження:

1) державного службовця буде притягнуто до дисциплінарної відповідальності, то весь час його відсторонення від виконання посадових обов'язків йому не оплачується (незалежно від тривалості такого відсторонення, застосованого виду стягнення тощо);

2) у діях державного службовця не буде виявлено складу дисциплінарного проступку і суб'єкт призначення прийме рішення про закриття дисциплінарного провадження, то час відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків йому оплачується у розмірі середньої заробітної плати в установленому порядку.

Концептуальний підхід, викладений у частині четвертій коментованої статті, слід застосовувати і тоді, коли державного службовця хоч і було притягнуто до дисциплінарної відповідальності, але відповідне рішення було скасоване НАДС або судом (із констатацією відсутності в діях особи складу дисциплінарного проступку). В останньому випадку час відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків також має бути оплачений на підставі частини четвертої статті 72 Закону.

4.9. Відповідно до частини п'ятої коментованої статті під час відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний:

1) перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку;

2) сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

Перша із зазначених вимог є логічною з тієї точки зору, що відсторонена особа не є звільненою, вона не перебуває у відпустці тощо, а отже, повинна перебувати на своєму робочому місці. Разом з тим зазначена вимога

є абсолютно нелогічною в тому аспекті, що за весь цей період особа може не отримати жодної винагороди (у разі притягнення до дисциплінарної відповідальності), що є досить дивним, адже в такому разі вона може бути позбавлена можливості здобуття засобів існування для себе та своєї родини на тривалий час (деякі дисциплінарні провадження, а особливо процедури їх оскарження, можуть тривати місяцями). Попри зазначене вище, порушення цієї вимоги є недотриманням службовою особою правил внутрішнього службового розпорядку (пункти 6 і 12 частини другої статті 65 Закону).

Друга вимога частини п'ятої статті 72 Закону полягає в тому, що кожен державний службовець, якого відсторонено від виконання посадових обов'язків, зобов'язаний сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

З одного боку, така вимога Закону не повною мірою узгоджується з європейськими стандартами у сфері державної служби, адже право державного службовця на захист мало б включати і можливість самостійно обирати лінію (спосіб) такого захисту (в тому числі відмовлятися від надання будь-яких пояснень).

З іншого боку, у Законі не конкретизовано як саме державний службовець має «сприяти здійсненню дисциплінарного провадження». Тому надання будь-яких пояснень, документів або будь-яка інша діяльність (бездіяльність) такої особи може бути розцінена як сприяння здійсненню дисциплінарного провадження.

4.10. У частині шостій коментованої статті зазначено, що відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків у разі вчинення ним корупційного правопорушення здійснюється відповідно до Закону «Про запобігання корупції».

Проте у згаданому Законі факт учинення «корупційного правопорушення» не названо як умову чи підставу для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків.

У частині п'ятій статті 65 згаданого Закону умовами прийняття такого рішення визначено:

а) факт повідомлення особі про підозру у вчиненні нею «злочину у сфері службової діяльності» (далеко не всі корупційні правопорушення є злочинами у сфері службової діяльності; і далеко не всі злочини у сфері службової діяльності є корупційними правопорушеннями);

б) факт складання протоколу про «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією» (ці правопорушення взагалі не є корупційними).

Більше того, згаданий Закон не встановлює порядку здійснення такого відсторонення. Зокрема, в абзаці першому частини п'ятої статті 65 згаданого Закону зазначено, що «особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом». Яким саме «законом» (КПКУ чи Законом «Про державну службу») в цій нормі не уточнюється.

Загалом, приписи частини шостої статті 72 Закону «Про державну службу» та частини п'ятої статті 65 Закону «Про запобігання корупції» є

абсолютно неузгодженими між собою (і не тільки через зазначені вище невідповідності).

На практиці ця обставина може викликати низку проблем. Наприклад, виникає питання про те, нормами якого із зазначених актів слід керуватися у випадку вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Справа в тому, що норми обох зазначених актів регулюють певну частину відносин, пов'язаних із відстороненням таких осіб від виконання посадових обов'язків, але здійснюють це по-різному (див. статтю 72 Закону «Про державну службу», абзаци другий і третій частини п'ятої статті 65 Закону «Про запобігання корупції»). Так, Закон «Про державну службу» вимагає від державного службовця перебування на робочому місці під час відсторонення, а Закон «Про запобігання корупції» розглядає таке відсторонення як одну з форм вимушеного прогулу, а отже, таке перебування на робочому місці не є обов'язковим.

Під час вирішення питання про відсторонення від виконання посадових обов'язків особи, яка вчинила *корупційний злочин*, слід виходити з такого:

1) якщо факт учинення такого злочину було виявлено правоохоронними органами (дисциплінарне провадження за цим фактом відсутнє), то таке відсторонення має відбуватися в межах кримінального провадження на підставах та у порядку, визначеному статтями 154–158 КПКУ (так зване відсторонення від посади). При цьому, якщо цей злочин кваліфіковано як «злочин у сфері службової діяльності», то таке відсторонення є обов'язковим (абзац перший частини п'ятої статті 65 Закону «Про запобігання корупції»);

2) якщо факт учинення такого злочину було виявлено під час дисциплінарного провадження (кримінальне провадження за цим фактом відсутнє), то за наявності для того підстав таке відсторонення має відбуватися у порядку, визначеному статтею 72 Закону «Про державну службу»;

3) якщо факт учинення такого злочину одночасно є підставою для притягнення державного службовця і до кримінальної, і до дисциплінарної відповідальності (відкрите як дисциплінарне, так і кримінальне провадження), то таке відсторонення може відбуватися як у порядку, визначеному статтями 154–158 КПКУ, так і в порядку, описаному статтею 72 Закону «Про державну службу». У випадку «подвійного» відсторонення такої особи від виконання службових обов'язків (варіант – посади) всі спірні питання правового режиму такого відсторонення мають вирішуватися судом.

Якщо державний службовець вчинив *адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією*, то питання про його відсторонення від виконання посадових обов'язків слід вирішувати на підставі положень статті 72 Закону «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених абзацами другим і третім частини п'ятої статті 65 Закону «Про запобігання корупції».

Йдеться, зокрема, про те, що строк відсторонення таких осіб має бути обмежений як строком дисциплінарного провадження, так і моментом закінчення розгляду відповідної справи судом (у випадках, коли має місце дисциплінарне провадження і судовий розгляд відповідної справи). При цьому

слід мати на увазі, що відсторонення таких осіб від виконання посадових обов'язків є правом, а не обов'язком суб'єкта призначення.

Питання про те, чи має державний службовець бути присутнім на робочому місці (колізія частини п'ятої статті 72 Закону «Про державну службу» та абзацу третього частини п'ятої статті 65 Закону «Про запобігання корупції») має вирішуватися суб'єктом призначення. У разі незгоди державного службовця з вимогою про обов'язкове перебування на робочому місці під час відсторонення від виконання посадових обов'язків він має можливість звернутися до суду з вимогою скасувати такий режим.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Положення коментованої статті перебувають у нерозривному зв'язку з приписами усіх статей, що регламентують процедуру проведення дисциплінарного провадження, адже саме у зв'язку з ним і виключно в період його здійснення державний службовець може бути відсторонений від виконання своїх посадових обов'язків.

Стаття 73. Дисциплінарна справа

1. З метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною комісією ступеня вини, характеру і тяжкості цього дисциплінарного проступку Комісією, дисциплінарною комісією формується дисциплінарна справа.

2. Дисциплінарна справа повинна містити:

- 1) дату і місце її формування;
- 2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження;
- 3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця;
- 4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень;
- 5) інформаційну довідку з викладенням обставин щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку;
- 6) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;
- 7) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;
- 8) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;
- 9) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку;
- 10) відомості про причини і умови, що призвели до вчинення проступку, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, на підставі яких з державного службовця знімають звинувачення;
- 11) висновок за результатами службового розслідування (у разі його проведення);
- 12) висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 13) опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі.

3. Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиції Комісії, подання дисциплінарної комісії у державному органі, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення.

4. Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

1. Предмет регулювання

Положеннями статті визначено зміст і порядок формування дисциплінарної справи.

2. Цілі статті (мета норми)

Цілями статті є:

- 1) забезпечити однаковий підхід у державних органах до мінімального обсягу інформації, яка має бути встановлена та проаналізована під час дисциплінарного провадження;
- 2) забезпечити документування інформації, що має значення для правильного вирішення питання про притягнення/не притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, кваліфікації вчиненого дисциплінарного проступку та визначення виду застосовуваного стягнення.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою положень статті є принципи державної служби, що вимагають дотримання службової дисципліни кожним державним службовцем. Одним з основних способів забезпечення службової дисципліни є застосування до порушників службової дисципліни дисциплінарної відповідальності. Утім, реалізації цієї відповідальності має передувати об'єктивний, повний та всебічний аналіз всіх обставин справи. Дисциплінарна справа покликана забезпечити саме такий аналіз, а також надати можливість державному службовцю обґрунтовано (з посиланням на конкретні письмові докази, що містяться у дисциплінарній справі) оскаржити прийняте щодо нього рішення.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Відповідно до пункту 3 Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 49, *дисциплінарна справа* є складовою особою справи державного службовця та долучається до неї *після прийняття суб'єктом призначення рішення* щодо державного службовця, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження.

4.2. Дисциплінарна справа формується Комісією або дисциплінарною комісією (див. вимоги частини другої статті 69 Закону) під час здійснення дисциплінарного провадження з метою збору інформації про обставини, які стали підставою для його порушення.

4.3. У частині першій коментованої статті визначено, що дисциплінарна справа формується з метою:

- 1) збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;
- 2) визначення ступеня вини державного службовця у вчиненні дисциплінарного проступку;
- 3) визначення характеру дисциплінарного проступку;
- 4) визначення тяжкості дисциплінарного проступку.

Варто зазначити, що наведені вище цілі формування дисциплінарної справи є основними, але далеко не єдиними. Системний аналіз норм глави 2 розділу VIII Закону дає змогу стверджувати, що ведення дисциплінарної справи (як і дисциплінарного провадження в цілому) переслідує набагато більше цілей (детальніше про це див. коментар до статті 66, а також частин першої і дев'ятої статті 69 Закону).

Отже, дисциплінарна справа формується з метою збору документів і матеріалів, які повинні:

а) надавати можливість зробити однозначний висновок про наявність або відсутність у діянні державного службовця **складу конкретного дисциплінарного проступку** (частина друга статті 65 Закону);

б) надавати можливість зробити однозначний висновок про наявність або відсутність **обставин, які виключають протиправність діяння** державного службовця (частина третя статті 77 Закону);

в) містити повну та достовірну інформацію про всі **обставини, які мають обов'язково враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності**, а саме:

- характер дисциплінарного проступку;
- факт настання/ненастання тяжких наслідків;
- інші обставини, за яких він був учинений;
- факт добровільного відшкодування/не відшкодування заподіяної шкоди

(за її наявності);

- обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність;

- результати оцінювання службової діяльності державного службовця;

- наявність заохочень чи стягнень;

- попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень);

- ставлення до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення);

- ставлення до служби (див. статті 66, 67, 69, 71, 73 і 74 Закону, а також коментар до них);

г) містити іншу (крім обставин, які обов'язково мають враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності) **інформацію про особу**, щодо якої здійснюється дисциплінарне провадження;

д) містити **інформацію про причини і умови**, що призвели до вчинення проступку, а також **вжиті або запропоновані заходи для їх усунення** (у разі доведення факту вчинення дисциплінарного проступку);

е) відображати процес і результати проведеного **службового розслідування** (у разі його проведення);

є) відображати поточні та кінцеві результати розгляду дисциплінарної справи дисциплінарною комісією у вигляді:

- протоколів засідань дисциплінарної комісії;

- висновку про наявність чи відсутність підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (з аргументуванням

потреби застосування того чи іншого виду дисциплінарного стягнення або закриття дисциплінарної справи);

- копії пропозицій (подання) дисциплінарної комісії, надісланої суб'єкту призначення, в якій стисло викладено результати проведеного дисциплінарного провадження та запропоновано (рекомендовано) вид дисциплінарного стягнення, яке, на думку дисциплінарної комісії, слід застосувати до винного або закрити дисциплінарне провадження.

4.4. Частина друга коментованої статті містить *перелік документів, матеріалів і видів інформації*, які повинні обов'язково міститися у дисциплінарній справі.

Якщо у дисциплінарній справі відсутні документи, які вона повинна містити, то така дисциплінарна справа не може вважатися сформованою належним чином. Судова практика, що склалась за час дії Закону, свідчить, що суди критично ставляться до неналежного формування дисциплінарної справи та у своїх рішеннях зазначають про те, що якщо дисциплінарна справа державного службовця не була сформована дисциплінарною комісією відповідно до вимог частини другої коментованої статті, то рішення суб'єкта призначення, прийняте на підставі такого подання (пропозиції) дисциплінарної комісії, – є *нікчемним*. Суди виходять із того, що за таких обставин на засіданні дисциплінарної комісії не було належним чином досліджено всіх обставин дисциплінарного проступку; обставин, які пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, характер і ступінь тяжкості вчиненого правопорушення, що може означати неправильну кваліфікацію поведінки державного службовця.

Разом з тим, слід мати на увазі, що у частині другій коментованої статті наведено *мінімальний* обсяг документів, матеріалів і видів інформації, які повинні міститися у дисциплінарній справі. Тому за потреби до матеріалів дисциплінарної справи можуть долучатися інші документи чи матеріали, які мають значення для правильного вирішення справи та реалізації мети дисциплінарного провадження (див. коментар до частини першої статті 69 Закону).

4.5. Більшість вимог частини другої коментованої статті щодо змісту дисциплінарної справи є зрозумілими, а тому не повинні викликати проблем на практиці.

Поряд із цим слід звернути увагу, що у пункті 2 частини другої коментованої статті йдеться про необхідність зазначення ***підстави для відкриття дисциплінарного провадження***. Під час тлумачення цієї вимоги слід виходити з того, що відкриття дисциплінарного провадження потребує наявності двох підстав:

1) *матеріальної підстави*, тобто факту вчинення державним службовцем діяння, яке, за попередньою оцінкою, містить склад дисциплінарного проступку;

2) *процесуальної підстави*, тобто відповідного акта суб'єкта призначення (як правило, наказу чи розпорядження) про ініціювання дисциплінарного провадження.

У пунктах 5–7 частини другої коментованої статті вживається неоднозначний термінологічний зворот «**обставини щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку**». Цей термінологічний зворот не слід тлумачити буквально, адже під «обставинами щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку» у даному випадку мається на увазі *будь-яка інформація, яка повинна бути зібрана та проаналізована дисциплінарною комісією під час дисциплінарного провадження* (див. пункт 4.3 коментаря до зазначеної статті). Тому під час формування інформаційної довідки та відбору відповідних пояснень члени дисциплінарної комісії повинні з'ясувати не тільки інформацію про обставини вчинення дисциплінарного проступку, а й про обставини, які можуть свідчити про вчинення цього діяння у стані крайньої потреби чи необхідної оборони; про обставини, які мають враховуватися під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності; про особу правопорушника; про причини та умови, що призвели до вчинення проступку, тощо.

4.6. Варто зазначити, що інформація, яка міститься в дисциплінарній справі, належить до *службової інформації*, доступ до якої обмежується згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації». Особи, які працюють із дисциплінарною справою, в тому числі здійснюють її формування, зобов'язані запобігати розголошенню інформації, яка в ній міститься.

Разом з тим державний службовець, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право доступу до інформації про нього, яка збирається та зберігається, в тому числі має право в будь-який час:

- 1) знайомитись із дисциплінарною справою;
- 2) робити з неї виписки;
- 3) давати письмові пояснення;
- 4) надавати відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;
- 5) порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів.

Для ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи державний службовець повинен письмово звернутися до секретаря дисциплінарної комісії, який повідомляє про таке ознайомлення голову дисциплінарної комісії (детальніше про це див. пункти 5–6 Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 49).

4.7. Згідно з пунктом 7 Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 49, ведення обліку, зберігання та використання дисциплінарних справ після закінчення дисциплінарного провадження покладається на *службу управління персоналом* державного органу, в якому працює державний службовець.

4.8. Приписи частини третьої коментованої статті відтворюють зміст частини десятої статті 69 Закону. Для з'ясування змісту згаданих положень див. пункти 4.17 і 4.18 коментаря до статті 69 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Положення коментованої статті перебувають у нерозривному зв'язку з приписами статей, що регламентують процедуру проведення дисциплінарного провадження, адже його хід і результати мають бути задокументовані в межах дисциплінарної справи.

Стаття 74. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення

1. Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби.

2. Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця. Вчинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення.

3. За кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення.

4. Дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні.

5. Дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення.

6. Державний службовець має право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному цим Законом порядку.

7. Державний службовець може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

1. Предмет регулювання

Положеннями статті визначено основні гарантії прав державних службовців під час здійснення щодо них дисциплінарних проваджень (у назві та деяких частинах статті помилково говориться про гарантії під час застосування дисциплінарного стягнення).

Разом з тим стаття практично не має самостійного значення (в контексті правового регулювання), адже за своїм змістом становить суму положень, які закріплені у статтях 65–67, 76, 78 Закону (за винятком деяких приписів).

2. Цілі статті (мета норми)

Метою коментованої норми є встановлення основних гарантій прав державних службовців під час здійснення щодо них дисциплінарних проваджень в узагальненому вигляді.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою положень коментованої статті є принципи державної служби, які вимагають дотримання службової дисципліни кожним державним службовцем, одним з основних механізмів забезпечення якої є інститут дисциплінарної відповідальності. При цьому здійснення дисциплінарного провадження має відбуватися на засадах рівності та змагальності, а отже, за умов забезпечення низки гарантій державних службовців, щодо яких здійснюється таке провадження.

Окремі положення коментованої статті ґрунтуються на нормах Конституції України. Наприклад, закріплена у частині третій коментованої статті норма, що за кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення, ґрунтується на положеннях частини першої статті 61 Конституції, згідно з якою забороняється за одне і те ж порушення двічі притягувати до юридичної відповідальності одного й того ж виду.

Правовою основою частини сьомої коментованої статті є стаття 59 Конституції, відповідно до якої кожен має право на професійну правничу допомогу.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. У частині першій коментованої статті законодавець спробував виписати в узагальненому вигляді вимоги щодо індивідуалізації дисциплінарної відповідальності, але зробив це не дуже вдало, адже перелік вийшов далеко неповним.

Тому під час вирішення питання про індивідуалізацію дисциплінарної відповідальності дисциплінарним комісіям та суб'єкту призначення слід брати до уваги не лише приписи частини першої коментованої статті, а й положення частин першої та другої статті 67, частини першої статті 69, частини першої статті 71 та частини першої статті 73 Закону.

Зі змісту зазначених вище норм випливає, що під час пропонування/визначення виду дисциплінарного стягнення дисциплінарним комісіям/суб'єкту призначення слід обов'язково враховувати:

- 1) характер дисциплінарного проступку;
- 2) ступінь тяжкості дисциплінарного проступку;
- 3) ступінь вини державного службовця (передусім її форму);
- 4) факт настання/ненастання тяжких наслідків;
- 5) факт добровільного відшкодування / не відшкодування заподіяної шкоди (за її наявності);
- 6) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (стаття 67 Закону);
- 7) інші (стосовно зазначених вище) обставини, за яких був учинений дисциплінарний проступок;

- 8) результати оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону);
- 9) наявність заохочень чи стягнень (статті 53 і 66 Закону);
- 10) попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень);
- 11) ставлення державного службовця до виконання посадових обов'язків;
- 12) ставлення державного службовця до служби.

У Законі не розкривається зміст такої правової категорії як *«характер дисциплінарного проступку»*. З нашої точки зору, під характером дисциплінарного проступку у Законі слід розуміти ту конкретну сферу (сегмент) забезпечення службової дисципліни, на яку посягає той чи інший дисциплінарний проступок: правила щодо сумлінної реалізації посадових повноважень; правила про неприпустимість використання посадових повноважень у власних інтересах; правила внутрішнього службового розпорядку; правила етичної поведінки; правила щодо дотримання політичної неупередженості; правила прийняття державним службовцем управлінських та інших рішень; виконання обов'язку щодо поваги до України та Українського народу; правила вступу на державну службу тощо. Правильне визначення характеру дисциплінарного проступку можливе лише після правильного визначення його об'єкта ще під час кваліфікації вчиненого.

Правова категорія *«тяжкість дисциплінарного проступку»* також не має нормативного визначення ні в Законі, ні в будь-якому іншому нормативно-правовому акті, яким регламентується процедура притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Під час встановлення змісту цієї категорії дисциплінарній комісії та суб'єкту призначення слід виходити з того, що якщо характер дисциплінарного проступку визначає певну сферу цінностей, яку вражає дисциплінарний проступок, то його тяжкість відображає глибину (ступінь) такого ураження. Тобто, фактично йдеться про ступінь завданої шкоди об'єкту посягання. Так, два дисциплінарні правопорушення, які полягають у прийнятті державним службовцем необґрунтованого рішення, але одне з них спричинило заподіяння шкоди державному майну на загальну суму 1 тисячу гривень, а інше – на загальну суму 10 мільйонів гривень, є абсолютно однаковими за характером, але принципово різними за ступенем тяжкості.

Дефініція терміна *«ступінь вини державного службовця»*, як і дві попередні категорії, не знайшла свого закріплення у приписах Закону. Визначаючи її зміст, слід виходити передусім з того, що базовим показником у встановленні ступеня вини державного службовця у вчиненні дисциплінарного проступку є форма (за наявності негативних наслідків – вид вини), з якою було вчинено конкретний дисциплінарний проступок (див. коментар до статті 65 Закону). Крім того, до характеристик ступеня вини слід віднести психічне ставлення винного до інших обставин вчинюваного проступку (поза психічного ставлення до обов'язкових ознак об'єкта та об'єктивної сторони складу дисциплінарного проступку); мотив і мета його вчинення; ступінь

обумовленості негативних наслідків, що настали, такою поведінкою державного службовця.

Термін «*тяжкі наслідки*» також є оціночним і має встановлюватися дисциплінарною комісією та суб'єктом призначення виходячи із сукупності обставин вчиненого правопорушення. Під час визначення наслідків тяжкими слід брати до уваги розмір завданої матеріальної або нематеріальної шкоди, наявність або відсутність потерпілих, порушення нормальної діяльності державного органу тощо.

У будь-якому разі під тяжкими наслідками слід вважати особливо значну шкоду:

1) людям (загибель або масове захворювання людей; заподіяння тяжких тілесних ушкоджень хоча б одній людині);

2) довкіллю (забруднення значних територій, масова загибель об'єктів тваринного чи рослинного світу; поширення епізоотії тощо);

3) майнового характеру (втрата грошових коштів, втрата, пошкодження або знищення дорогоцінного майна або майна на велику суму, знищення чи пошкодження великої кількості продукції, пошкодження на значних площах посівів, насаджень, падіж або захворювання багатьох голів худоби тощо);

4) організаційного характеру (тривала зупинка роботи державного органу чи його підрозділу, виведення з ладу важливих споруд (автомобільних доріг, гребель, систем водопостачання та енергопостачання, зв'язку тощо); неможливість відтворити протягом тривалого часу ті чи інші природні об'єкти; неможливість проживання населення на певній території, вимушене переселення людей тощо).

Для констатації цієї обставини, що обтяжує відповідальність (пункт 5 частини четвертої статті 67 Закону), мають бути встановлені не лише тяжкі наслідки, а й причинно-наслідковий зв'язок між діянням і наслідками, що настали.

Під «*добровільним відшкодуванням заподіяної шкоди*» у Законі слід розуміти повне відшкодування шкоди, яка настала в результаті вчинення дисциплінарного проступку, здійснене державним службовцем: а) з власної ініціативи; б) до моменту введення в дію примусових механізмів, передбачених виконавчим законодавством (статті 27 і 32 Закону «Про виконавче провадження»). Процесуального механізму здійснення такого відшкодування немає. Тому, як правило, таке відшкодування має вигляд грошової компенсації, рідше – відшкодування в натуральному вигляді (ремонт пошкодженого майна, повернення майна або його еквівалента тощо). Факт добровільного відшкодування заподіяної шкоди може бути підтверджений розпискою, поясненнями потерпілого, фінансовими документами тощо. Добровільне відшкодування заподіяної шкоди є однією з обставин, що пом'якшують дисциплінарну відповідальність державного службовця (пункт 4 частини другої статті 67 Закону).

Про зміст інших обставин, що пом'якшують чи обтяжують дисциплінарну відповідальність, див. коментар до статті 67 Закону.

До числа «*інших обставин, за яких був учинений дисциплінарний про-*

ступок», слід відносити всі важливі для правильного вирішення справи обставини, за яких був учинений дисциплінарний проступок, за винятком тих, що є обов'язковими ознаками складу дисциплінарного проступку, а також тих, що вже було наведено вище. Зокрема, до таких обставин можна віднести обстановку, місце та час учинення дисциплінарного проступку, психічний стан та стан фізичного здоров'я винного, попередню поведінку потерпілого тощо.

Під *«результатами оцінювання службової діяльності державного службовця»* слід мати на увазі висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності, затверджений наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення (див. статтю 44 Закону та коментар до неї). При цьому на індивідуалізацію дисциплінарного стягнення має впливати саме оцінка, виставлена такому державному службовцю за результатами оцінювання його службової діяльності (негативна, позитивна або відмінна).

Слід звернути увагу, що під *«наявністю заохочень»* (в контексті індивідуалізації дисциплінарної відповідальності) слід розуміти будь-які заохочення, які були застосовані до державного службовця з дня вступу на службу до дня прийняття рішення у дисциплінарній справі. Це обумовлено тим, що заохочення не мають строку дії.

Констатувати факт *«наявності стягнення»* можна лише в період дії дисциплінарного стягнення. Якщо на момент прийняття рішення суб'єктом призначення таке стягнення вже було знято чи погашене, то враховувати його під час індивідуалізації дисциплінарної відповідальності не можна (додатково див. коментар до статті 79 Закону).

Попередня поведінка державного службовця має значення для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності, якщо вона має чітко виражений позитивний чи негативний підтекст. «Звичайна» поведінка державного службовця (поведінка, яка характерна для абсолютної більшості державних службовців відповідного органу) не повинна розглядатися як обставина, що впливає на індивідуалізацію дисциплінарної відповідальності.

Під *«ставленням державного службовця до виконання посадових обов'язків»* слід розуміти ступінь добросовісності, старанності, ретельності та чесності виконання державним службовцем своїх службових (в тому числі посадових) обов'язків як до, так і після вчинення дисциплінарного проступку. Для визнання цієї обставини такою, що позитивно впливає на дисциплінарну відповідальність, ці обов'язки мають виконуватися з максимальною самовіддачею кожного конкретного державного службовця в межах його компетенції.

«Ставлення державного службовця до служби» слід розглядати як комплексний (узагальнений) показник ставлення державного службовця до виконання покладених на нього посадових обов'язків, до правил внутрішнього розпорядку, до колег і громадян, до державного органу, в якому він працює, та його керівництва тощо.

4.2. У частині другій коментованої статті встановлено, що дисциплінарне

стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця.

Зазначена вище правова гарантія впливає зі змісту частини першої статті 65 Закону, яка встановлює, що єдиною підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є факт вчинення ним дисциплінарного проступку. Тому під час реалізації зазначеної гарантії слід, передусім, брати до уваги приписи статті 65 Закону (див. також коментар до неї).

При цьому слід мати на увазі, що термінологічний зворот «тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку *та вини державного службовця*» є юридично некоректним, адже «вина» є лише однією з обов'язкових ознак складу дисциплінарного проступку. Тобто встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку є неможливим без встановлення вини державного службовця у його вчиненні.

4.3. Положеннями частини другої коментованої статті визначено дві **обставини, які виключають протиправність діяння** державного службовця, а отже, й можливість застосування дисциплінарного стягнення.

Оскільки нормами Закону не надано названим вище правовим явищам жодної специфіки, то під час тлумачення та застосування частини другої коментованої статті дисциплінарній комісії та суб'єкту призначення слід звертатися до норм тих нормативно-правових актів, якими відповідні права чи гарантії регламентовано.

Право на необхідну оборону є одним із фундаментальних прав людини, яке закріплене у частині третій статті 27 та частині п'ятій статті 55 Конституції України та деталізоване у статті 36 ККУ. Зі змісту цих норм впливає, зокрема те, що:

- 1) кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань;
- 2) кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань;
- 3) кожна особа має право на необхідну оборону незалежно від можливості уникнути суспільно небезпечного посягання або звернутися за допомогою до інших осіб чи органів влади.

Тому під час тлумачення та застосування частини другої коментованої статті в контексті реалізації права державного службовця на необхідну оборону завжди слід звертатися до приписів зазначених вище норм. При цьому слід мати на увазі, що приписи статті 36 ККУ мають безпосереднє відношення до реалізації приписів коментованої норми.

Так, зі змісту зазначеної статті впливає, що:

- 1) оборона визнається необхідною лише у випадку, якщо дії, що становлять її зміст, вчинено з метою захисту охоронюваних законом: а) прав та інтересів особи, яка захищається; б) прав та інтересів іншої особи (фізичної чи юридичної); в) суспільних інтересів; г) інтересів держави;
- 2) оборона може здійснюватись лише від суспільно небезпечного посягання, тобто діяння, ознаки якого передбачені ККУ;

3) за загальним правилом необхідна оборона має бути своєчасною (вона можлива від наявного посягання, тобто такого, яке вже почалось і ще не закінчилось);

4) посягання має бути реальним, а не існувати лише в уяві того, хто захищається;

5) шкода при необхідній обороні може бути заподіяна тільки тому, хто посягає;

6) при необхідній обороні допускається заподіяння лише такої шкоди, яка є необхідною і достатньою в даній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання²⁹¹.

Під час реалізації права на необхідну оборону державний службовець завжди повинен пам'ятати про межі необхідної оборони та не допускати їх перевищення. Перевищенням меж необхідної оборони визнається умисне заподіяння тому, хто посягає, тяжкої шкоди, яка явно не відповідає небезпечності посягання або обстановці захисту (детальніше див. частини третю і четверту статті 36 ККУ). Разом з тим не є перевищенням меж необхідної оборони і не має наслідком кримінальну відповідальність застосування зброї або будь-яких інших засобів чи предметів для захисту від нападу озброєної особи або нападу групи осіб, а також для відвернення протиправного насильницького вторгнення у житло чи інше приміщення, незалежно від тяжкості шкоди, яку заподіяно тому, хто посягає.

Отже, під **необхідною обороною** у частині другій коментованої статті слід розуміти *фактичну реалізацію державним службовцем права на необхідну оборону відповідно до приписів частини третьої статті 27, частини п'ятої статті 55 Конституції України та статті 36 ККУ*. За змістом необхідна оборона полягає у правомірному заподіянні державним службовцем шкоди тому, хто здійснює посягання на нього або інших осіб (намагається завдати удару, заволодіти майном, згвалтувати, позбавити свободи тощо).

Зміст та основні принципи реалізації права на заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам у стані крайньої необхідності викладені у статті 39 ККУ. Тому під час тлумачення та застосування частини другої коментованої статті в контексті діянь, вчинених у стані крайньої потреби, дисциплінарній комісії та суб'єкту призначення слід брати до уваги приписи зазначеної статті.

Під **крайньою потребою (необхідністю)** у частині другій коментованої статті слід розуміти випадки заподіяння державним службовцем шкоди правоохоронюваним інтересам для усунення небезпеки, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, якщо цю небезпеку в цій обстановці не можна було усунути іншими засобами і якщо при цьому не було допущено перевищення меж крайньої необхідності.

²⁹¹ Див.: Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [А.М. Бойко, Л. П. Брич, В. К. Грищук та ін.]; за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – [9-те вид., переробл. і допов.]. – К.: Юридична думка, 2012. – С. 121–123.

Перевищенням меж крайньої потреби (необхідності) слід вважати умисне заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам, якщо така шкода є більш значною, ніж відвернена шкода. Разом з тим особа не підлягає кримінальній відповідальності за перевищення меж крайньої необхідності, якщо внаслідок сильного душевного хвилювання, викликаного небезпекою, що загрожувала, вона не могла оцінити відповідність заподіяної шкоди цій небезпеці (див. частини другу і третю статті 39 ККУ).

Отже, слід мати на увазі, що в коментованій нормі йдеться про випадки, коли в поведінці державного службовця формально наявні всі ознаки складу того чи іншого дисциплінарного проступку, але через певні об'єктивні чи суб'єктивні обставини, що склалися в момент здійснення цього вчинку, така поведінка є *соціально корисною чи, принаймні, допустимою*.

Заподіяння тієї чи іншої шкоди службовій дисципліні в таких випадках вважається цілком правомірним (як і поведінка державного службовця в цілому), а тому виключає можливість реалізації дисциплінарної відповідальності «в принципі» (зокрема, в такому випадку не може бути й мови про накладення дисциплінарного стягнення). Особа, яка здійснила вчинок (зовні схожий на дисциплінарний проступок) у стані крайньої потреби (необхідності) або необхідної оборони, вважається такою, що не вчиняла дисциплінарного проступку.

Так, якщо державний службовець прилюдно розірве полотно державного прапора на клапті, але зробить це виключно з метою зупинки артеріальної кровотечі підлеглого працівника (за відсутності інших засобів зупинки кровотечі), то слід говорити про здійснення цього вчинку у стані крайньої потреби (необхідності). Ця особа не може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності за пунктом 3 частини другої статті 65 Закону.

У випадку встановлення факту вчинення державним службовцем діяння (зовні схожого на дисциплінарний проступок) у стані необхідної оборони чи крайньої потреби (необхідності) дисциплінарне провадження має бути (обов'язково) закрито на підставі частини другої коментованої статті (додатково див. коментар до статті 77 Закону).

Питання про юридичну оцінку перевищення меж необхідної оборони чи крайньої потреби (необхідності) вирішується залежно від тяжкості та характеру фактично завданої шкоди, ступеня перевищення цих меж тощо.

4.4. У частині третій коментованої статті встановлено, що за кожне порушення службової дисципліни (у коментованій нормі, вочевидь, мається на увазі факт учинення дисциплінарного проступку) до державного службовця може бути застосовано *лише одне дисциплінарне стягнення*.

Ці положення є такими, що ґрунтуються на приписах частини першої статті 61 Конституції України, згідно з якою забороняється за одне і те ж порушення двічі притягувати до юридичної відповідальності одного й того ж виду (*non bis in idem*).

4.5. Положення частини четвертої коментованої статті слід розуміти так, що в період відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрадженні:

а) суб'єкт призначення не має права прийняти рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення, але може прийняти рішення про закриття дисциплінарного провадження;

б) перебіг строку для прийняття кінцевого рішення у дисциплінарній справі, визначений частиною першою статті 77 Закону, зупиняється.

Тимчасова непрацездатність – це непрацездатність особи внаслідок захворювання, травми або з інших причин, що не залежить від факту втрати працездатності (пологи, карантин, догляд за хворим тощо), яка має тимчасовий зворотний характер під впливом лікування та реабілітаційних заходів, триває до відновлення працездатності або встановлення групи інвалідності, а в разі інших причин – до закінчення причин відсторонення від роботи (пункт 1.3. Положення про експертизу тимчасової непрацездатності, затвердженого наказом МОЗ від 9 квітня 2008 р. № 189).

Тимчасова непрацездатність повинна бути засвідчена *листком непрацездатності* (див. зокрема, Інструкцію про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян, затверджену наказом МОЗ 13 листопада 2001 р. № 455).

Відпустка – це період відпочинку державного службовця (із збереженням посади та заробітної плати), наданого державному службовцю у випадках та в порядку, визначеному статтями 57–59 Закону, Законом «Про відпустки» та КЗпПУ.

Факт перебування державного службовця у відпустці має бути підтверджений відповідним документом (як правило, наказом керівника державного органу).

Службовим відрядженням вважається поїздка працівника за розпорядженням керівника державної служби, що повністю або частково утримується (фінансується) за рахунок бюджетних коштів, на певний строк до іншого населеного пункту для виконання службового доручення поза місцем його постійної роботи (за наявності документів, що підтверджують зв'язок службового відрядження з основною діяльністю державного органу).

Документами, що підтверджують зв'язок такого відрядження з основною діяльністю державного органу, є, зокрема (але не виключно): запрошення сторони, що приймає і діяльність якої збігається з діяльністю державного органу, що направляє у відрядження; укладений договір чи контракт; інші документи, які встановлюють або засвідчують бажання встановити цивільно-правові відносини; документи, що засвідчують участь відрядженої особи в переговорах, конференціях або симпозіумах, інших заходах, які проводяться за тематикою, що збігається з діяльністю державного органу, яке відряджає працівника.

Факт перебування державного службовця у службовому відрядженні має бути підтверджений наказом про відрядження²⁹².

4.6. У частині п'ятій коментованої статті визначено *загальні строки*, від-

²⁹² Додатково див. Інструкцію про службові відрядження в межах України та за кордон, затверджену наказом Мінфіну від 13.03.1998 р. № 59 (у редакції наказу від 17.03.2011 р. № 362).

ведені на *реалізацію дисциплінарної відповідальності*, а також підставу для звільнення державного службовця *від дисциплінарної відповідальності* у зв'язку із закінченням цих строків.

Аналогічні строки та підстави для звільнення державного службовця від дисциплінарної відповідальності виписані й у частині третій статті 65 Закону. При цьому слід звернути увагу на те, що положення зазначених вище норм *не узгоджені між собою* (перебувають у стані колізії).

Результати аналізу приписів частини п'ятої коментованої статті, а також частини третьої статті 65 Закону викладено у пунктах 4.18.–4.20. коментаря до статті 65 Закону.

4.7. У частині шостій коментованої статті у дещо скороченому вигляді відтворюється зміст статті 76 Закону, спрямованої на забезпечення правам державного службовця *на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи* (зміст цього права розкрито у коментарі до статті 76 Закону).

4.8. Згідно з частиною шостою коментованої статті державний службовець має право на *«оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному цим Законом порядку»*.

Разом з тим слід мати на увазі, що Закон не передбачає ні підстав, ні порядку оскарження дисциплінарного стягнення. Відповідно до статті 78 Закону оскарженню підлягає лише відповідний акт – рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

Аналіз різних способів реалізації цього права міститься у коментарі до статті 78 Закону.

4.9. Згідно з частиною сьомою коментованої статті державний службовець може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

Наведена норма є відтворенням відповідної гарантії, закріпленої у статті 59 Конституції України, згідно з якою:

- 1) кожен має право на професійну правничу допомогу;
- 2) у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно;
- 3) кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Під час визначення правильного змісту цього права державному службовцю, дисциплінарній комісії, суб'єкту призначення, НАДС та суду слід брати до уваги офіційне тлумачення відповідних положень КСУ.

Так, у рішенні КСУ у справі про право на правову допомогу від 30 вересня 2009 р. № 23-рп/2009 звертається увага на те, що положення частини першої статті 59 Конституції України «кожен має право на правову допомогу» треба розуміти як гарантовану державою можливість будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами *вільно*, без неправомірних обмежень *отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує*.

У рішенні КСУ у справі про право вільного вибору захисника від 16 листопада 2000 р. № 13-рп/2000 зазначається: «положення частини першої статті 59 Конституції України про те, що «кожен є вільним у виборі

захисника своїх прав», в аспекті конституційного звернення громадянина Солдатова Г.І. треба розуміти як конституційне право підозрюваного, обвинуваченого і підсудного при захисті від обвинувачення та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання правової допомоги вибирати захисником своїх прав особу, **яка є фахівцем у галузі права** і за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи».

А от у рішенні КСУ у справі про право на правову допомогу від 30 вересня 2009 р. № 23-рп/2009 зазначається, що положення частини другої статті 59 Конституції України «для ... надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура» в аспекті конституційного звернення треба розуміти так, що особа під час допиту її як свідка в органах дізнання, досудового слідства чи дачі пояснень у правовідносинах з цими та іншими державними органами *має право* на правову (юридичну) допомогу від обраної за власним бажанням особи в статусі адвоката, **що не виключає можливості отримання такої допомоги від іншої особи**, якщо законами України щодо цього не встановлено обмежень.

Виходячи з викладеного вище, приписи частини четвертої статті 131² Конституції, якою встановлено, що представництво в судах здійснюється виключно адвокатами, слід вважати такою, що: а) грубо суперечить статті 59 Конституції; б) не підлягає застосуванню.

Отже, правову допомогу державному службовцю під час дисциплінарного провадження, а також у ході оскарження рішення суб'єкта призначення (в тому числі в суді), може надавати:

1) адвокат – фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та в порядку, що передбачені Законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»;

2) інший уповноважений представник – будь-яка фізична особа (незалежно від наявності або відсутності юридичної освіти та стажу роботи у галузі права), яка надає державному службовцю правову допомогу та здійснює представництво його інтересів на підставі довіреності.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки зазначеної норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Положення коментованої статті перебувають у нерозривному зв'язку з приписами статей 65–67, 76, 78 Закону, які передбачають аналогічні (схожі) гарантії прав державних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження.

Разом з тим через вади законодавчої техніки зазначені вище норми нерідко перебувають між собою у стані правової колізії чи конкуренції, що не сприяє однаковому застосуванню Закону на практиці.

Стаття 75. Пояснення державного службовця

1. Перед накладенням дисциплінарного стягнення суб'єкт призначення повинен отримати від державного службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення.

2. Пояснення державного службовця має відображати час, місце, обставини та причини вчинення ним дисциплінарного проступку, його усвідомлення чи заперечення провини, а також інші питання, які мають значення у справі.

3. Відмова надати пояснення оформляється відповідним актом і підтверджується двома державними службовцями. Відмова надати пояснення не перешкоджає здійсненню дисциплінарного провадження та накладенню на державного службовця дисциплінарного стягнення.

1. Предмет регулювання

Положеннями статті врегульовано основні питання, пов'язані з отриманням/наданням письмових пояснень державним службовцем, який притягається до дисциплінарної відповідальності.

2. Цілі статті (мета норми)

Цілями статті є:

- 1) забезпечити право державного службовця бути вислуханим (заслуханим) перед прийняттям рішення;
- 2) визначити зміст письмового пояснення щодо обставин справи, яке може надати державний службовець;
- 3) врегулювати порядок дій у випадку відмови державного службовця від надання письмових пояснень.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Необхідність правового регулювання забезпечення службової дисципліни обумовлена потребою реалізації основних принципів державної служби (верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, добросовісність, ефективність тощо), визначених у статті 4 Закону. Дисциплінарна відповідальність є одним із найефективніших засобів забезпечення службової дисципліни, а дисциплінарне провадження – єдиним способом встановлення всіх обставин вчиненого правопорушення. Отримання/надання розгорнутих пояснень щодо усіх обставин подій, що стали причиною ініціації дисциплінарного провадження, є одним з основних джерел такої інформації.

Відповідно до пункту 14 Рекомендації № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, дисциплінарні провадження повинні здійснюватися за принципом змагальності. Лише повне дотримання цього принципу протягом усього

процесу дисциплінарного провадження може гарантувати прийняття неупередженого та справедливого рішення за його результатами.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Для будь-якої правової процедури право особи бути вислуханою (заслуханою) перед прийняттям рішення, яке може негативно вплинути на її права та законні інтереси, вважається належним стандартом.

Тому приписи частини першої коментованої статті слід передусім розуміти як гарантію реалізації цього права (хоча техніка конструювання зазначеної норми є недосконалою).

Варто наголосити, що надання письмового пояснення в межах дисциплінарного провадження є *правом (а не обов'язком)* державного службовця, яке він може використати для власного захисту.

4.2. Питання про суб'єкта, зобов'язаного отримати письмове пояснення від державного службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, є вельми складним.

Так, за змістом статей 69, 71, 73 Закону такі письмові пояснення має відбирати *представник дисциплінарної комісії* або ж *особи, які проводять службове розслідування* (якими, за логікою Закону, крім випадків розслідування щодо державного службовця, який замає посаду категорії «А», є також представники дисциплінарної комісії).

Проте, відповідно до коментованої статті, такий обов'язок покладається на *суб'єкта призначення*, що є абсолютно нелогічним та занадто обтяжливим. Реалізація цієї вимоги на практиці інколи є просто неможливою (наприклад, неможливо надати однозначну відповідь на питання, хто має отримати таке пояснення, якщо суб'єкт призначення є комплексним, або якщо особу призначає колегіальний орган).

Тому вимогу частини першої коментованої статті слід розуміти так, що перед тим як прийняти кінцеве рішення у справі суб'єкт призначення має впевнитися, що *в матеріалах справи є* (альтернативно):

а) письмове пояснення державного службовця;

б) відмова державного службовця надати письмове пояснення, оформлена відповідним актом.

Якщо хоч один із названих документів міститься у справі, то можна говорити про те, що право державного службовця на захист у такій спосіб було дотримане.

У разі, якщо такі пояснення відсутні повністю або частково в обсязі, передбаченому частиною другою цієї статті, то суб'єкт призначення має вжити заходів щодо одержання від державного службовця таких пояснень.

4.3. У частині першій коментованої статті йдеться про те, що письмові пояснення державного службовця мають бути отримані *«перед накладенням дисциплінарного стягнення»*.

Оскільки суб'єкт призначення не бере участі у формуванні дисциплінарної справи (в тому числі не має права отримувати пояснення та долучати їх

до матеріалів справи) та заздалегідь не знає, про що буде його рішення, то ці положення коментованої норми слід розуміти так, що ще до прийняття кінцевого рішення у справі (про накладення дисциплінарного стягнення чи про закриття дисциплінарного провадження) *суб'єкт призначення має впевнитися в тому, що під час дисциплінарного провадження право особи на подання пояснення було забезпечене дисциплінарною комісією* (див. попередній пункт).

4.4. Згідно з частиною другою коментованої статті пояснення державного службовця має відображати час, місце, обставини та причини вчинення ним дисциплінарного проступку, його усвідомлення чи заперечення провини, а також інші питання, які мають значення у справі.

Варто зазначити, що перелічена інформація може допомогти державним службовцям краще зорієнтуватися щодо змісту та структури свого письмового пояснення, а також відобразити цю інформацію більш повно. Однак необхідно додати, що ця норма є допоміжною для суб'єктів проведення дисциплінарного розслідування, оскільки забезпечує отримання ними необхідного мінімуму інформації у разі виявлення державним службовцем волі надати письмові пояснення щодо предмету дисциплінарної справи.

У будь-якому випадку та обставина, *що письмове пояснення державного службовця не повною мірою відповідає вимогам частини другої коментованої статті, не може бути підставою для відмови у його долученні до матеріалів дисциплінарної справи.* Такий підхід пояснюється тим, що згадані пояснення є правом, а не обов'язком державного службовця. Отже, державний службовець сам визначає, про що він хоче надати пояснення, а про що – ні.

У частині другій коментованої статті вживається не дуже коректний термінологічний зворот «його усвідомлення чи заперечення провини». По-перше, слово «провина» вживається для характеристики певного почуття людини, а в контексті юридичної відповідальності говорять про «вину», яка характеризує психічне ставлення правопорушника до свого вчинку та його наслідків у формі умислу чи необережності. По-друге, вину не можна «усвідомлювати» чи «не усвідомлювати» – її можна визнавати або не визнавати.

Тому під «*усвідомленням провини*» у частині другій коментованої статті слід розуміти визнання державним службовцем своєї вини у вчиненні дисциплінарного правопорушення, а під «*запереченням провини*» – невизнання своєї вини у вчиненні дисциплінарного правопорушення.

4.5. Відмова від надання письмового пояснення (частина третя коментованої статті) є ще одним (альтернативним) засобом захисту державного службовця від можливого застосування дисциплінарного стягнення. Зокрема, це право має тісний зв'язок з частиною першою статті 63 Основного Закону України, в якій зазначено, що особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Відмова надати пояснення оформляється актом. Закон вимагає підтвердження цього факту двома іншими державними службовцями. Таке «*підтвердження*» бажано оформляти особистими підписами зазначених осіб, розміщеними наприкінці такого акта.

Відмова надати пояснення не перешкоджає здійсненню дисциплінарного провадження та накладенню на державного службовця дисциплінарного стягнення.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Положення коментованої статті пов'язані як із системою норм, спрямованих на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного здійснення дисциплінарного провадження (в тому числі його документування в межах дисциплінарної справи), так і з системою норм, покликаних забезпечити права та законні інтереси таких державних службовців під час здійснення щодо них дисциплінарного провадження. Остання теза обґрунтовується тим, що саме за допомогою письмових пояснень (які є невід'ємною складовою дисциплінарної справи) державний службовець може вибудовувати свою лінію захисту (спростовувати чи пояснити ті чи інші факти, наводити власні аргументи на свій захист тощо).

Слід зауважити, що використане у коментованій нормі формулювання «вчинення дисциплінарного проступку» є не досить вдалим. З його змісту випливає, що державний службовець вже апріорі вчинив дисциплінарний проступок і має пояснювати час, місце, обставини та причини його вчинення. Однак, по-перше, державний службовець може категорично спростовувати вчинення ним певного виду правопорушення; по-друге, за результатами дисциплінарного провадження цілком може бути виявлено, що дисциплінарне правопорушення не мало місця взагалі, а отже, не було здійснено відповідною особою. У зв'язку з цим для характеристики цієї частини письмового пояснення більш коректним було би формулювання «вчинення ним діянь, що є предметом дисциплінарного провадження». Таким чином, державний службовець має самостійно надати пояснення стосовно того, чи визнає він факт учинення дисциплінарного проступку та свою вину, або ж викласти своє обґрунтування у разі заперечення факту вчинення правопорушення чи своєї вини у його вчиненні.

Стаття 76. Право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи

1. Державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення.

2. За результатами ознайомлення державний службовець має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи.

1. Предмет регулювання

Статтею встановлено право державного службовця на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи, а також на долучення до неї будь-яких матеріалів, які мають значення для повного, всебічного та неупередженого розгляду дисциплінарної справи.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є надання державному службовцю, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, можливості:

1) бути поінформованим про всі матеріали, що є предметом оцінки дисциплінарної комісії, а згодом і суб'єкта призначення;

2) впливати на зміст дисциплінарної справи, змінювати сукупність фактів, що є об'єктом оцінки, а також інформацію про них, і, у такий спосіб, реалізовувати своє право на захист від незаконного (необґрунтованого) призначення до дисциплінарної відповідальності.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою положень статті є принципи державної служби, які вимагають дотримання службової дисципліни кожним державним службовцем, одним з основних механізмів забезпечення якої є інститут дисциплінарної відповідальності. При цьому здійснення дисциплінарного провадження має відбуватися на засадах рівності та змагальності, а отже, й за умов забезпечення низку гарантій державних службовців, щодо яких здійснюється таке провадження.

Норми коментованої статті необхідно розглядати у нерозривному зв'язку з нормами статті 75 Закону, які в сукупності становлять невід'ємне право державного службовця бути «вислуханим», а також покликані забезпечити імплементацію принципу змагальності дисциплінарного провадження, що передбачено пунктом 14 Рекомендації № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради

Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі. Після надання державним службовцем пояснень у межах дисциплінарного провадження (або ж відмови від їх надання) така посадова особа повинна надалі отримати можливість ознайомлюватися з матеріалами дисциплінарної справи, оскільки вони можуть вплинути на прийняття негативного рішення щодо неї.

Слід зазначити, що службова особа, щодо якої ініційоване дисциплінарне провадження, повинна мати можливість бути ознайомленою із змістом усіх матеріалів дисциплінарної справи не в меншому обсязі, ніж суб'єкт призначення. Виключно таким чином можна досягти по-справжньому змагального провадження та винесення справедливого й неупередженого рішення у дисциплінарній справі.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. У частині першій коментованої статті зазначено, що державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи «перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення».

У контексті такого, не дуже вдалого, формулювання варто звернути увагу на такі важливі аспекти:

1) на момент здійснення дисциплінарного провадження не може бути достовірно відомо про що саме буде рішення суб'єкта призначення (про накладення дисциплінарного стягнення чи про закриття дисциплінарного провадження);

2) право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи державний службовець має протягом усього часу здійснення дисциплінарного провадження, а не тільки безпосередньо перед прийняттям відповідного рішення суб'єкта призначення. Це обумовлено тим, що завдяки ознайомленню з відповідними матеріалами в ході дисциплінарного провадження державний службовець може впливати на зміст дисциплінарної справи, змінювати сукупність фактів, що будуть об'єктом оцінки, а також інформацію про них, і у такий спосіб реалізовувати своє право на захист від незаконного (необґрунтованого) притягнення до дисциплінарної відповідальності;

3) право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи має бути забезпечено державному службовцю також після прийняття рішення суб'єкта призначення (зокрема, для того, щоб надати йому можливість оскаржити рішення суб'єкта призначення в установленому законом порядку).

Отже, положення частини першої коментованої статті слід розуміти так, що *кожен державний службовець, щодо якого здійснюється чи здійснювалося дисциплінарне провадження, має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи.*

Слід зазначити, що у Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженому наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 49, це

право державного службовця виписано набагато коректніше. Так, згідно з пунктом 6 зазначеного Порядку, державний службовець, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право доступу до інформації про нього, яка збирається та зберігається, в тому числі має право *в будь-який час* знайомитись із дисциплінарною справою, робити з неї виписки, давати письмові пояснення, надавати відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються, а також порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів.

Варто зауважити, що в частині першій коментованої статті не зазначається чи може державний службовець під час ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи робити з неї виписки, а також робити копії (фотокопії) документів, які містяться у ній. У Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженому наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 49, говориться про те, що державний службовець має право робити виписки з дисциплінарної справи, але не закріплене право державного службовця робити з неї копії.

Попри зазначене вище дисциплінарна комісія (яка зберігає дисциплінарну справу під час здійснення дисциплінарного провадження), а також служба управління персоналом державного органу (яка зберігає дисциплінарну справу після завершення дисциплінарного провадження) повинні виходити з того, що **право особи на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи** включає в себе й **право державного службовця робити з неї виписки, а також робити копії (фотокопії) будь-яких документів, які містяться у ній.**

4.2. Для ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи державний службовець має *звернутися письмово* до секретаря дисциплінарної комісії, який зобов'язаний повідомити про таке ознайомлення голову дисциплінарної комісії (абзац другий пункту 6 Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 49).

У разі, коли дисциплінарне провадження вже завершене, з такою заявою слід звертатися до керівника служби управління персоналом державного органу.

4.3. Положеннями частини другої коментованої статті визначено, що «за результатами ознайомлення» державний службовець має право:

- 1) вносити зауваження до висновку;
- 2) вносити клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи;
- 3) надавати додаткові пояснення, що стосуються обставин, які мають значення для справи;
- 4) надавати додаткові документи і матеріали, що стосуються обставин, які мають значення для справи.

Насамперед варто зазначити, що всі ці права мають забезпечуватися державному службовцю незалежно від факту ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи. Тому відмова у прийнятті відповідних документів і

матеріалів через те, що державний службовець не ознайомився з матеріалами справи, є незаконною.

Згідно з приписами частини другої статті 73 Закону, у матеріалах дисциплінарної справи обов'язково має міститися висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також може бути висновок за результатами службового розслідування (у разі його проведення).

Ураховуючи те, що зазначені висновки є індивідуальними документами дисциплінарної комісії (та/або НАДС, яке проводило службове розслідування), то реалізація права на внесення зауважень до них можлива лише шляхом надання державним службовцем окремого письмового документа, в якому він висловлює свої зауваження до тих чи інших положень таких документів.

Отже, *право на внесення зауважень до висновку* слід розуміти як право державного службовця надавати зауваження (у вигляді окремого письмового документу) до:

1) висновку дисциплінарної комісії про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності;

2) висновку, складеного за результатами службового розслідування (у разі його проведення).

Закон (зокрема, в межах статей 71 та 73) визначає мінімальний перелік заходів, які мають бути вжиті під час дисциплінарного провадження, але не забороняє дисциплінарній комісії (суб'єкту, який здійснює службове розслідування) здійснювати будь-які інші правомірні заходи, які сприятимуть реалізації цілей дисциплінарного провадження. Більше того, за наявності такої потреби зазначені суб'єкти зобов'язані вжити відповідних заходів.

Тому під правом державного службовця *вносити клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи*, слід розуміти клопотання державного службовця (бажано, щоб воно було надане в письмовій формі) про вжиття будь-яких заходів (залучення нових документів, отримання пояснень від інших осіб тощо), які:

а) на час подання клопотання ще не були вжиті (саме тому вони «додаткові»);

б) мають значення для повного, всебічного та неупередженого розгляду справи (на думку державного службовця);

в) дисциплінарна комісія (суб'єкт, який здійснює службове розслідування) має право вжити.

Положеннями статті 75 Закону державному службовцю, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, гарантується право на надання письмових пояснень. Коментована норма дозволяє державному службовцю надавати «додаткові» (стосовно первинних) пояснення щодо обставин, які мають значення для справи.

Таким чином, право *надавати додаткові пояснення, що стосуються обставин, які мають значення для справи*, включає в себе право державного службовця надавати будь-які додаткові (стосовно письмових пояснень, наданих згідно із статтею 75 Закону) пояснення, які мають значення для повного, всебічного та неупередженого розгляду справи. В межах додаткових пояснень державний службовець може як відображати інформацію щодо обставин вчиненого правопорушення, так і підтверджувати, спростовувати або уточнювати будь-яку іншу інформацію, яка міститься в матеріалах дисциплінарної справи.

Під правом державного службовця *надавати додаткові документи і матеріали, що стосуються обставин, які мають значення для справи*, слід розуміти право державного службовця надати будь-які документи, яких ще немає у матеріалах дисциплінарної справи (саме тому вони «додаткові»), але вони (на думку державного службовця) мають значення для справи.

Варто звернути увагу на те, що частина друга коментованої статті не надає дисциплінарній комісії (суб'єкту, який здійснює службове розслідування) права відмовити державному службовцю у прийнятті тих чи інших матеріалів через те, що вони «не мають значення для справи». Тому навіть у тих випадках, коли такі матеріали дійсно не мають значення для розгляду дисциплінарної справи, вони все одно мають бути прийняті та долучені до матеріалів справи.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Положення статті 76 Закону є складовою частиною загальної системи гарантій державного службовця, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження.

Особливо тісно ця стаття пов'язана з приписами статей 73–75 Закону.

Також варто додати, що у редакції Закону «Про державну службу» 1993 року (зокрема у статті 14) були визначені виключно підстави та види дисциплінарної відповідальності. Жодних прав державних службовців в процесі притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, а отже, і жодних механізмів для забезпечення змагальної та неупередженої дисциплінарної процедури, норми попереднього законодавства у сфері державної служби не передбачали.

Стаття 77. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження

1. Рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів з дня отримання пропозицій Комісії, подання дисциплінарної комісії у державному органі. Рішення оформляється відповідним актом суб'єкта призначення.

2. У рішенні, яке оформляється наказом (розпорядженням), зазначаються найменування державного органу, дата його прийняття, відомості про державного службовця, стислий виклад обставин справи, вид дисциплінарного проступку і його юридична кваліфікація, вид застосованого дисциплінарного стягнення.

3. Якщо під час розгляду дисциплінарної справи у діях державного службовця не виявлено дисциплінарного проступку, суб'єкт призначення приймає рішення про закриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, яке оформляється наказом (розпорядженням).

4. У разі виявлення за результатами розгляду ознак злочину чи адміністративно-правопорушення суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох календарних днів передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу.

5. Пропозиція Комісії, подання дисциплінарної комісії є обов'язковими для розгляду суб'єктами призначення та враховуються ними під час вирішення питань щодо застосування дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження.

6. Державному службовцю видається під розписку належним чином завірена копія наказу (розпорядження) про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження не пізніше наступного робочого дня після прийняття відповідного рішення.

7. У разі відмови державного службовця від одержання копії наказу (розпорядження) про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження такий документ не пізніш як у триденний строк з дня прийняття рішення надсилається державному службовцеві за місцем його проживання рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

1. Предмет регулювання

Стаття регулює низку питань, у тому числі процедурного характеру, пов'язаних з прийняттям рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи рішення про закриття дисциплінарного провадження.

2. Цілі статті (мета норми)

Цілями норм коментованої статті є:

- установити підстави, порядок, строки та форму прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення або про закриття дисциплінарного провадження;

- визначити порядок дій суб'єкта призначення у випадку виявлення ознак злочину чи адміністративного правопорушення;
- закріпити єдиний порядок та строк видачі копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття (як і більшість інших статей глави 2 розділу III Закону) ґрунтується на приписах статті 4 Закону, яка визначає загальні принципи державної служби.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. За результатами проведення дисциплінарного провадження має бути прийняте *кінцеве рішення у дисциплінарній справі*.

Правом прийняття такого рішення наділений лише суб'єкт призначення.

Зазначене рішення оформляється відповідним актом суб'єкта призначення. Як правило, таким актом є *наказ або розпорядження* керівника державної служби.

4.2. Законом встановлено строки прийняття кінцевого рішення у дисциплінарній справі – *10 календарних днів* з дня отримання пропозицій/подання дисциплінарної комісії у державному органі.

У контексті коментованої норми днем отримання пропозиції/подання дисциплінарної комісії слід вважати:

- а) день фактичного отримання пропозиції/подання дисциплінарної комісії суб'єктом призначення під розписку;
- б) день присвоєння реєстраційного індексу вхідної кореспонденції у випадку надання чи надсилання пропозиції/подання до підрозділу, що опікується вхідною кореспонденцією суб'єкта призначення;
- в) день, зазначений у повідомленні про вручення рекомендованого листа з пропозицією/поданням дисциплінарної комісії.

Слід зазначити, що зазначений строк обчислюється з 00 годин 00 хвилин дня, наступного за днем отримання пропозиції/подання дисциплінарної комісії, і спливає о 24 годині 00 хвилин десятого дня, що слідує за днем отримання пропозиції/подання дисциплінарної комісії.

Зі змісту частини четвертої статті 74 Закону випливає, що перебіг строку для прийняття кінцевого рішення у дисциплінарній справі зупиняється, якщо в цей період державний службовець:

- а) відсутній на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю;
- б) перебуває у відпустці;

в) перебуває у відраженні (див. коментар до статті 74 Закону).

Коментована стаття не містить правил обрахування строку для прийняття кінцевого рішення у дисциплінарній справі в тому випадку, коли його останній день припадає на *вихідний, святковий або інший неробочий день*. Під час вирішення цього питання слід виходити із загальноприйнятої процесуальної практики (як судової, так і позасудової), згідно з якою, якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, то останнім днем строку є перший після нього робочий день.

4.3. Виходячи зі змісту частини першої коментованої статті після отримання від дисциплінарної комісії пропозиції/подання суб'єкт призначення може прийняти лише одне із двох кінцевих рішень у дисциплінарній справі:

- 1) про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення;
- 2) про закриття дисциплінарного провадження.

Тому слід мати на увазі, що прийняття суб'єктом призначення будь-якого іншого рішення суперечитиме вимогам Закону. Зокрема, суб'єкт призначення не має права прийняти рішення про повернення дисциплінарної справи дисциплінарній комісії для проведення додаткових заходів (навіть тоді, коли дисциплінарною комісією не було вжито всіх необхідних заходів); про відкладення розгляду дисциплінарної справи тощо.

Рішення (наказ, розпорядження) про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення може бути прийняте лише в тому випадку, коли суб'єкт призначення дійде висновку, що в поведінці (діях чи бездіяльності) державного службовця є склад одного з дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1–14 частини другої статті 65 Закону.

Зі змісту частини третьої коментованої статті може скластися хибне враження, ніби рішення (наказ, розпорядження) про закриття дисциплінарного провадження може бути прийняте суб'єктом призначення лише в тому разі, якщо в поведінці державного службовця не виявлено дисциплінарного проступку. Системний аналіз норм, що описують інститут дисциплінарної відповідальності, а також потенційних випадків практичної неможливості завершення дисциплінарного провадження шляхом прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, дає змогу стверджувати, що таких випадків набагато більше.

Безпосередньо з норм Закону впливає, що **рішення** (наказ, розпорядження) **про закриття дисциплінарного провадження** має бути прийняте, якщо:

1) в поведінці (діях чи бездіяльності) державного службовця **відсутній склад дисциплінарного проступку** (див. частину третю статті 77 Закону та коментар до неї);

2) діяння (дія чи бездіяльність), яке формально містить ознаки дисциплінарного проступку, було вчинене державним службовцем у стані *крайньої*

потреби/необхідності (див. частину другу статті 74 Закону та коментар до неї);

3) діяння (дія чи бездіяльність), яке формально містить ознаки дисциплінарного проступку, було вчинене державним службовцем **у стані необхідної оборони** (див. частину другу статті 74 Закону та коментар до неї);

4) минуло **шість місяців** з дня реального чи потенційного виявлення дисциплінарного проступку (див. частину третю статті 65, частину п'яту статті 74 Закону та коментар до них);

5) минув один рік з дня вчинення дисциплінарного проступку (див. частину третю статті 65, частину п'яту статті 74 Закону та коментар до них);

6) державний службовець, що вчинив дисциплінарний проступок, на момент прийняття рішення суб'єктом призначення вже **втратив статус державного службовця** (звільнення, набуття повноважень на виборній посаді). Згідно з приписами Закону дисциплінарна відповідальність та дисциплінарні стягнення реалізуються виключно щодо державних службовців (див., наприклад, статтю 66 Закону);

7) наявні неспростовні докази того, що під час дисциплінарного провадження було **порушено право державного службовця** на надання пояснень щодо обставин справи (стаття 75 Закону) чи на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи (частина шоста статті 74, частина перша статті 77 Закону). У такому випадку підриваються базові принципи проведення сучасного дисциплінарного провадження.

Крім того, суб'єкт призначення не може завершити дисциплінарне провадження шляхом прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а отже, повинен прийняти **рішення** (наказ, розпорядження) **про його закриття**, зокрема, якщо:

1) **відсутня подія дисциплінарного проступку**. Йдеться про ситуації, коли за результатами дисциплінарного провадження буде встановлено, що інформація, яка стала підставою для його ініціації, не підтвердилася (мала місце помилка, наклеп тощо). За таких обставин не можна констатувати відсутність у діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку, бо діяння як такого не було;

2) **не доведено винуватість державного службовця у вчиненні дисциплінарного проступку**. Йдеться про випадки, коли дисциплінарна комісія не дійшла висновку про те, що дисциплінарний проступок було вчинено саме цим державним службовцем;

3) **вчинений дисциплінарний проступок є малозначним**, тобто спричинив мізерну шкоду об'єкту дисциплінарного проступку (наприклад, прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що заподіяло шкоду державному майну на загальну суму 5 гривень);

4) **державний службовець**, що вчинив дисциплінарний проступок, **помер**;

5) **державного службовця**, що вчинив дисциплінарний проступок, **визнано безвісно відсутнім чи оголошено померлим**;

б) набрав чинності закон, яким скасована дисциплінарна відповідальність за той дисциплінарний проступок, вчинення якого ставиться в провину державному службовцю.

Рішення про закриття дисциплінарного провадження слід приймати й у будь-якому іншому випадку, коли завершення дисциплінарного провадження шляхом прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення є неможливим.

4.4. Положеннями частини другої коментованої статті встановлено *вимоги щодо оформлення та змісту* наказу чи розпорядження про накладення дисциплінарного стягнення.

Так, у відповідному рішенні (наказі, розпорядженні) обов'язково мають зазначатися:

- а) найменування державного органу;
- б) дата прийняття такого рішення;
- в) відомості про державного службовця;
- г) стислий виклад обставин справи;
- д) вид дисциплінарного проступку і його юридична кваліфікація;
- е) вид застосованого дисциплінарного стягнення.

Слід звернути увагу на те, що Закон установлює вимоги лише щодо оформлення та змісту рішення суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення (це впливає зі змісту частини другої коментованої статті) та не містить вимог до рішень про закриття дисциплінарного провадження.

Разом з тим, під час оформлення рішення про закриття дисциплінарного провадження суб'єкт призначення має керуватися загальними вимогами до оформлення актів відповідного виду (найменування державного органу, дата прийняття тощо), а також зобов'язаний обґрунтувати в ньому причину (підставу) закриття дисциплінарного провадження (див. попередній пункт).

4.5. У частині третій коментованої статті названо одну із підстав (щоправда, найпоширенішу) для прийняття суб'єктом призначення рішення про закриття дисциплінарного провадження, а саме факт *відсутності в діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку*.

Для констатації цього факту достатньо довести, що в поведінці особи відсутня хоча б одна обов'язкова ознака відповідного *складу дисциплінарного проступку*.

Так, у випадку вчинення будь-якого з діянь, передбачених пунктами 1–14 частини другої статті 65 Закону, особою яка не є службовою, слід констатувати відсутність складу злочину через відсутність ознак суб'єкта дисциплінарного проступку.

Якщо ж діяння державного службовця (зовні схоже на дисциплінарний проступок) не спричинило шкоди службовій дисципліні та не створило реальної загрози її спричинення, то слід вести мову про відсутність складу злочину через відсутність об'єкта дисциплінарного проступку.

Склад дисциплінарного проступку відсутній і у випадку вчинення діяння, передбаченого пунктами 1–14 частини другої статті 65 Закону, за відсутності вини (вчинення умисного проступку з необережності, казус). Так, у порушенні правил внутрішнього службового розпорядку, які не були доведені до відома державного службовця і не були йому відомі з причин, що не залежали від його волі, відсутній склад злочину через відсутність вини.

Проте найбільш поширеними є випадки відсутності ознак об'єктивної сторони складу того чи іншого дисциплінарного проступку. Ці ознаки виписані або однозначно впливають зі змісту пунктів 1–14 частини другої статті 65 Закону.

Детальніше про обов'язкові ознаки всіх складів дисциплінарних правопорушень див. коментар до частини другої статті 65 Закону.

Положення частини третьої коментованої статті ні в якому разі не можна тлумачити як такі, що встановлюють єдину підставу для прийняття суб'єктом призначення рішення про закриття дисциплінарного провадження, адже насправді таких підстав значно більше (див. пункт 4.3 коментаря до цієї статті).

Практика розгляду дисциплінарних справ показує, що дисциплінарну відповідальність державний службовець несе винятково у зв'язку з вчиненням дисциплінарного проступку. Про це свідчить той факт, що протягом травня 2016 – червня 2017 років близько однієї третини дисциплінарних справ (2001 справа із 6044) було завершено висновком про те, що в кожному конкретному випадку дисциплінарного проступку не виявлено, а в 273 випадках (5% справ) було виявлено обставини, які виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення.

За своєю суттю частина третя коментованої статті є правовою гарантією, яка полягає в тому, що якщо в діянні державного службовця не встановлено складу жодного дисциплінарного проступку, то суб'єкт призначення зобов'язаний прийняти рішення про закриття дисциплінарного провадження стосовно такого державного службовця.

4.6. Згідно з частиною четвертою коментованої статті у разі виявлення за результатами розгляду дисциплінарної справи ознак злочину чи адміністративного правопорушення суб'єкт призначення зобов'язаний протягом *трьох календарних днів* передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу.

За загальним правилом, для правильного встановлення «відповідного» органу (який далеко не завжди є «правоохоронним») достатньо звернутися до приписів статті 216 КПКУ (у разі виявлення ознак злочину) або статті 255 КУпАП (у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення).

У контексті коментованої норми важливе значення має дата, з якої починається відлік триденного строку на звернення суб'єкта призначення до відповідного органу із заявою та копією матеріалів дисциплінарної справи. Такою датою слід вважати *день, коли суб'єкт призначення дійшов вис-*

новку про те, що в діянні державного службовця є склад кримінального чи адміністративного правопорушення.

Строк, наведений у частині четвертій коментованої статті жодним чином не можна пов'язувати ні з початковими, ні з кінцевими строками, визначеними частиною першою коментованої статті. Зокрема, якщо суб'єкт призначення дійде такого висновку вже після притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (наприклад, через два тижні після прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення), то він все рівно протягом трьох календарних днів повинен виконати вимоги частини четвертої статті 77 Закону.

4.7. Положення частини п'ятої коментованої статті слід розуміти так, що під час розгляду дисциплінарної справи суб'єкт призначення повинен:

1) розглянути пропозиції/подання дисциплінарної комісії (ознайомитися зі змістом відповідного документа);

2) врахувати аргументи, висновки та пропозиції дисциплінарної комісії (мається на увазі, що зазначені аргументи, висновки та пропозиції дисциплінарної комісії мають бути предметом ґрунтовного аналізу суб'єкта призначення);

3) прийняти рішення у справі, яке ґрунтується на повному, всебічному та об'єктивному розгляді дисциплінарної справи (в тому числі пропозиції/подання дисциплінарної комісії).

Варто наголосити на тому, що позиція суб'єкта призначення щодо всіх ключових питань реалізації дисциплінарної відповідальності може збігатися з позицією дисциплінарної комісії або не збігатися з нею (див. коментар до частин десятої та одинадцятої статті 69 Закону).

Суб'єкт призначення наділений правом не застосувати до державного службовця вид дисциплінарного стягнення, що рекомендований дисциплінарною комісією. Проте у випадку його відмови від застосування рекомендацій дисциплінарної комісії дисциплінарне провадження має бути закрите.

4.8. Приписами частин шостої та сьомої коментованої статті встановлено правила надання державному службовцю копії рішення суб'єкта призначення про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження.

За загальним правилом, належним чином завірена копія такого рішення суб'єкта призначення видається державному службовцю *під розписку не пізніше наступного робочого дня після прийняття відповідного рішення.*

Якщо державний службовець відмовляється від одержання копії наказу (розпорядження) про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження, копія відповідного рішення має бути надіслана поштою за місцем його проживання (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) не пізніш як *у триденний строк з дня прийняття рішення.*

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Приписи коментованої статті логічно завершують систему норм, які визначають процедуру здійснення дисциплінарного провадження.

Стаття 78. Оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення

1. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії «А» до суду, а категорій «Б» і «В» – до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду.

2. Скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

1. Предмет регулювання

Стаття закріплює право кожного державного службовця оскаржувати рішення про накладення дисциплінарних стягнень, а також визначає суб'єктів, уповноважених розглядати такі скарги.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є надання державному службовцю можливості оскаржити рішення про накладення дисциплінарного стягнення та захистити себе від необґрунтованого притягнення до дисциплінарної відповідальності.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарту) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою статті є відповідні положення Конституції України, згідно з якими:

1) кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується (стаття 43 Конституції). Згідно зі статтею 8 Конституції звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина (до числа яких належить право на працю) безпосередньо на підставі Конституції гарантується;

2) кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина перша статті 55 Конституції).

Крім того, коментована стаття є логічним розвитком основних прав державного службовця. Так, згідно з пунктом 10 частини першої статті 7 Закону державний службовець має право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності.

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. Слід звернути увагу, що на підставі статті 78 Закону державний службовець *може* оскаржити рішення про накладення дисциплінарного стягнення, але *не може* оскаржити рішення суб'єкта призначення про закриття дисциплінарного провадження.

Разом з тим у випадку незгоди з рішенням суб'єкта призначення про закриття дисциплінарного провадження (зокрема, у разі, коли державний службовець вважає, що є винним у вчиненні дисциплінарного проступку, та хоче понести відповідне дисциплінарне стягнення) такий державний службовець може оскаржити це рішення в порядку, визначеному КАСУ (зокрема, на підставі частини першої статті 55 Конституції).

Інші суб'єкти можуть оскаржити зазначені вище рішення суб'єкта призначення лише в порядку, визначеному КАСУ.

4.2. Для державних службовців категорії «А» передбачено тільки судовий порядок оскарження рішення суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення, що пояснюється суттєвими складнощами, а інколи й практичною неможливістю забезпечення повного, всебічного, об'єктивного та неупередженого розгляду такої скарги в позасудовому порядку. Наприклад, важко сподіватися на неупереджений розгляд НАДС скарги на рішення про накладення дисциплінарного стягнення, прийняте КМУ, зокрема через те, що саме Уряд призначає на посаду та звільняє з посади керівника цього органу.

Для державних службовців категорій «Б» і «В» Закон передбачає можливість як судового, так і досудового (адміністративного) (шляхом подання скарги до НАДС) способу оскарження рішення суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення. Вибір способу реалізації свого права на оскарження такого рішення державні службовці категорій «Б» і «В» здійснюють *самостійно (на власний розсуд)*.

4.3. Слід зазначити, що коментована стаття не встановлює жодних вимог до форми, змісту та способу подання скарги на рішення суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення, поданої в адміністративному порядку (до НАДС). Таким чином, стає очевидним необхідність відповідного нормативно-правового врегулювання зазначеного питання.

Виходячи із загальної логіки інституту дисциплінарної відповідальності та процедури оскарження рішень суб'єктів владних повноважень варто відзначити, що така скарга має бути складена у *письмовій формі*.

Відсутність законодавчих вимог до змісту такої скарги означає, що її зміст визначає сам скаржник виходячи із власного бачення правової ситуації, що склалася, та вимог, які він висуває до НАДС. Разом з тим під час складення такої скарги державним службовцям категорій «Б» і «В» бажано дотримуватися загальних вимог до оформлення документів такого виду, якісно аргументувати свою позицію (в контексті незгоди з прийнятим рішенням) та чітко формулювати зміст своїх вимог.

Тому під час складення такої скарги бажано виходити з того, що в ній має бути зазначено:

- 1) найменування органу, до якого подається скарга (на сьогодні – НАДС);
- 2) прізвище, ім'я та по батькові скаржника, його поштова адреса (додатково можна зазначити номер мобільно чи стаціонарного телефону, адресу електронної пошти тощо);
- 3) основні реквізити оскаржуваного рішення: назва рішення (наказ, розпорядження); інформація про суб'єкта, який прийняв рішення про накладення дисциплінарного стягнення, дата прийняття та номер такого рішення;
- 4) зміст оскаржуваного рішення (лаконічно);
- 5) аргументи на користь того, чому прийняте рішення є незаконним і таким, що порушує права скаржника;
- 6) зміст вимог скаржника (як правило, скаржник вимагає скасувати наказ чи розпорядження керівника державної служби про накладення дисциплінарного стягнення);
- 7) перелік документів та інших матеріалів, що додаються до скарги.

Оскільки коментована стаття не визначає *способу подання скарги* на рішення суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення, то під час її подання до НАДС слід виходити з того, що вона може бути подана як *особисто*, так і *поштою*.

У випадку подання скарги поштою скаржнику бажано забезпечити її відправлення рекомендованим листом з повідомленням про вручення або цінним листом з описом вкладення²⁹³.

4.4. У разі подання скарги на рішення суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення в суд слід мати на увазі, що оскарження рішень таких суб'єктів відбувається виключно в порядку, визначеному КАСУ. Тому під час реалізації цього права державним службовцям слід виходити із загальних вимог КАСУ (виняток – строки оскарження такого рішення, які визначені безпосередньо у частині другій статті 78 Закону²⁹⁴).

Під час вирішення питання про суд, якому підсудна така адміністративна справа, державним службовцям слід звертатися до приписів статей 18–21 КАСУ України. Як правило, таким судом є адміністративний суд за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача або адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача (за вибором позивача) (див. положення частини другої статті 19 КАСУ).

Оскільки формою звернення до адміністративного суду є адміністративний позов (див., зокрема, пункт 6 частини першої статті 3 КАСУ), то у частині другій статті 78 Закону під словом «скарга» в контексті судового оскарження слід мати на увазі *адміністративний позов*.

Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі *письмової позовної заяви*.

До адміністративного суду адміністративний позов подається або *особис-*

²⁹³ Бажано, щоб НАДС розробив та затвердив Порядок оскарження рішень суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення. Такий Порядок міг би бути корисним до прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

²⁹⁴ Відповідь на питання, чому приписи частини другої статті 78 Закону мають пріоритет перед відповідними положеннями КАСУ, міститься у статті 99 КАСУ.

то (позивачем чи його представником), або шляхом надсилання поштою (частина перша статті 105 КАСУ).

Положеннями частин четвертої і п'ятої статті 105 КАСУ визначено зміст потенційних вимог позивача.

Вимоги до оформлення адміністративного позову виписані у статті 106 КАСУ. Зокрема, у позовній заяві має бути зазначено:

1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;

2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;

4) зміст позовних вимог згідно з частинами четвертою і п'ятою статті 105 КАСУ;

5) виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів, – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;

6) у разі необхідності клопотання про:

- звільнення від сплати судового збору;

- звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги;

- призначення судової експертизи;

- витребування доказів;

- виклик свідків тощо;

7) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості – наводить докази, які не може самостійно надати, із зазначенням причин неможливості їх надання. До позовної заяви додаються її копії та копії документів, що додаються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати. Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання. Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника (детальніше див. статтю 106 КАСУ).

Порядок та особливості здійснення розгляду адміністративних справ в судах першої інстанції визначено приписами розділу III КАСУ.

Рішення адміністративного суду (постанови, ухвали) можуть бути оскаржені в апеляційному та касаційному порядку, а також можуть бути

переглянуті ВСУ та за нововиявленими обставинами у випадках та порядку, визначених статтями розділу IV КАСУ.

4.5. Виходячи з приписів частини другої коментованої статті скарга (до НАДС), адміністративний позов (до адміністративного суду) повинні бути подані *протягом 10 календарних днів* після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Це означає, що обрахування зазначеного строку починається з 00 годин 00 хвилин дня, *наступного за днем одержання державним службовцем копії акта суб'єкта призначення* (наказу, розпорядження тощо) про накладення дисциплінарного стягнення, а закінчується зазначений строк о 24 годині 00 хвилин десятого дня. Тобто, фактичний час (в межах доби) одержання державним службовцем копії такого наказу (розпорядження) значення для обчислення цього строку не має. Наприклад, якщо державний службовець одержав копію наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення 10 жовтня 2017 року о 13 годині 20 хвилин, то час для подання скарги на нього спливає 20 жовтня 2017 року о 24 годині 00 хвилин .

Коментована стаття не містить правил обрахування зазначеного строку на оскарження в тому випадку, коли останній день строку подання скарги припадає на вихідний або святковий день.

Разом з тим, для максимального дотримання права особи на оскарження НАДС має враховувати загальноприйняті стандарти у цій сфері та виходити з того, що в тих випадках, коли останній день строку подання скарги припадає на вихідний або святковий день, останнім днем строку її подання є робочий день, що настає за вихідним або святковим днем.

Суди ж у цьому питанні повинні керуватися приписами частини шостої статті 103 КАСУ, в якій чітко визначено, що якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день.

4.6. *Початковою датою*, з якої починається обчислення строку відведеного на подання скарги, в коментованій статті названо *день одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження)* про накладення дисциплінарного стягнення.

Виходячи з приписів частин шостої та сьомої статті 77 Закону днем одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення слід вважати:

- 1) день фактичного вручення державному службовцю (під розписку) копії наказу (розпорядження) про накладення на нього дисциплінарного стягнення;
- 2) день, зазначений у повідомленні про вручення рекомендованого листа з таким наказом (розпорядженням) у разі надсилання наказу (розпорядження) в порядку, визначеному частиною сьомою статті 77 Закону.

4.7. *Датою подання* скарги/адміністративного позову слід уважати:

- 1) дату присвоєння реєстраційного індексу під час отримання НАДС чи судом вхідної кореспонденції (у випадку особистого подання такої скарги);

2) дату, зазначену на поштовому штемпелі підприємства (відділення) зв'язку, що обслуговує відправника (у випадку надсилання такої скарги поштою).

Зокрема, в контексті судового оскарження слід мати на увазі, що згідно з частиною дев'ятою статті 103 КАСУ строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку.

Тому у разі особистого подання скарги/адміністративного позову державному службовцю бажано отримати відмітку про отримання такої скарги НАДС чи судом (на копії чи на другому примірнику скарги/ адміністративного позову), а у разі надсилання скарги/адміністративного позову поштою – зберігати документ, що підтверджує відправлення відповідного листа (як правило, таким документом є квитанція).

4.8. Варто звернути увагу на те, що застосування адміністративного оскарження рішення суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення не позбавляє державного службовця права звернутися до адміністративного суду з тією самою вимогою (навіть після того, як НАДС розглянув скаргу та відмовив у її задоволенні).

Проте реалізувати таке право державний службовець може лише *у місячний строк*, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення НАДС за результатами розгляду його скарги на рішення суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення (див. частину четверту статті 99 КАСУ).

Натомість, рішення державного органу, оскаржене в судовому порядку, не підлягає розгляду в НАДС в порядку адміністративного оскарження з того ж предмету та підстав. Таким чином, державний службовець, який вирішив звернутись за захистом своїх порушених прав до суду не може звернутись за захистом своїх порушених прав до НАДС.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Право на оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення є однією з основних гарантій державного службовця в контексті застосування щодо нього дисциплінарного стягнення, а отже норми коментованої статті є складовою системою норм, покликаних забезпечувати ці гарантії (йдеться насамперед про положення статті 74 Закону).

Крім того, приписи коментованої статті є складовою загальної системи норм, що визначають права державного службовця, та ґрунтуються на положеннях пункту 10 частини першої статті 7 Закону.

Стаття 79. Зняття дисциплінарного стягнення

1. Якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення.

2. Якщо державний службовець не вчинив нового порушення цього Закону, інших нормативно-правових актів у сфері державної служби і виявив себе сумлінним службовцем, дисциплінарне стягнення стосовно нього може бути знято до закінчення року, протягом якого воно було накладено, але не раніше ніж через шість місяців з дня накладення дисциплінарного стягнення. Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб'єкту призначення, що його застосував.

3. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

1. Предмет регулювання

Стаття визначає:

1) загальний строк застосування дисциплінарного стягнення (такий висновок випливає із системного аналізу положень статті 79 та термінології, що використовується в окремих статтях Закону);

2) підстави та порядок дострокового зняття дисциплінарного стягнення.

Варто зауважити, що назва статті є не надто вдалою, оскільки не повною мірою відповідає її змісту.

2. Цілі статті (мета норми)

Цілями статті є:

1) визначити загальний строк застосування дисциплінарного стягнення як періоду існування певних негативних правових наслідків для державного службовця, що тривають з дня накладення дисциплінарного стягнення до дня втрати таким фактом юридичного значення;

2) визначити підстави та порядок дострокового зняття дисциплінарного стягнення як реакції на сумлінне дотримання державним службовцем службової дисципліни.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Строк застосування дисциплінарного стягнення є однією з форм реалізації дисциплінарної відповідальності (фактично йдеться про «розмір» дисциплінарного стягнення), а отже, й способів забезпечення службової дисципліни. Таким чином, правовою основою статті 79 Закону є загальні принципи державної служби та принципи забезпечення службової дисципліни (пункти 2–4 частини першої статті 61 Закону).

4. Коментар основних положень статті (в тому числі визначення термінів, які потребують тлумачення)

4.1. У частині шостій статті 39, частині другій статті 40 та частині третій статті 53 Закону певні аспекти службової кар'єри та просування по службі державного службовця пов'язуються з такою правовою категорією як строк застосування дисциплінарного стягнення.

Проте у жодній нормі Закону не розкривається зміст зазначеного поняття та не конкретизується цей строк.

Варто звернути увагу й на те, що Закон хоч і наділяє суб'єкта призначення правом визначення виду дисциплінарного стягнення, але *не наділяє його правом визначати строк застосування такого дисциплінарного стягнення.*

Саме тому цей строк доводиться визначати через приписи коментованої статті, яка установлює правила погашення та зняття дисциплінарного стягнення.

Виходячи з приписів частини шостої статті 39, частини другої статті 40, частини третьої статті 53, а також коментованої статті 79 Закону, **строк застосування дисциплінарного стягнення** – це певний період часу, який триває з дня накладення дисциплінарного стягнення та до дня його погашення чи зняття, протягом якого на державного службовця покладаються певні правові заборони чи обмеження, які самі собою не є стягненням чи покаранням.

Так, протягом строку застосування дисциплінарного стягнення:

- 1) **черговий ранг** державному службовцю **не присвоюється**, а сам строк застосування дисциплінарного стягнення не зараховується до строку, який дає право на отримання чергового рангу (частина шоста 6 статті 39 Закону);
- 2) **не здійснюється просування** державного службовця **по службі** (частина друга статті 40 Закону);
- 3) до державного службовця **не застосовуються заохочення** (частина третя статті 53, частина третя статті 79 Закону).

4.2. Положеннями частини першої коментованої статті визначено строк, після закінчення якого факт накладення дисциплінарного стягнення втрачає юридичне значення (відбувається своєрідне «погашення» застосування дисциплінарного стягнення).

Цей строк становить *один рік* після накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення. Перебіг зазначеного строку починається з дня, наступного за днем накладення дисциплінарного стягнення, а закінчується у відповідні місяць і число наступного року. Якщо днем, наступним за днем накладення дисциплінарного стягнення, є 29 лютого (у високосному році), то тоді цей строк закінчується 1 березня наступного року.

У випадку застосування до державного службовця нового дисциплінарного стягнення перебіг такого строку *переривається* та обчислюється заново – з дня, наступного за днем накладення «нового» дисциплінарного стягнення.

Таким чином, за загальним правилом, *строк застосування дисциплінарного стягнення становить один рік.*

Варто зазначити, що втрата юридичного значення фактом накладення дисциплінарного стягнення на підставі частини першої коментованої статті відбувається автоматично, а тому не потребує жодних дій з боку державного службовця, його керівника або суб'єкта, який наклав дисциплінарне стягнення.

4.3. Приписами частини другої коментованої статті визначено правила *дострокового зняття* дисциплінарного стягнення як однієї з форм втрати юридичного значення фактом накладення дисциплінарного стягнення.

Мета цієї норми – стимулювати державних службовців, на яких раніше було накладене дисциплінарне стягнення, до неухильного дотримання службової дисципліни та сумлінного виконання своїх обов'язків.

Законодавець установлює три умови, без дотримання яких питання про дострокове зняття дисциплінарного стягнення не може ставитися «в принципі».

Першою умовою є те, що з моменту накладення дисциплінарного стягнення та до моменту прийняття рішення про дострокове зняття дисциплінарного стягнення має минути *мінімум шість місяців*. Цей строк обраховується так само, як і загальний строк застосування дисциплінарного стягнення (див. попередній пункт коментаря).

Другою умовою дострокового зняття дисциплінарного стягнення є те, що в цей період державний службовець не повинен вчинити *нового порушення Закону або інших нормативно-правових актів у сфері державної служби* (див. коментар до статті 61 Закону).

При цьому слід звернути увагу на те, що в частині другій коментованої статті не говориться ні про факт вчинення дисциплінарного проступку, ні про факт накладення нового дисциплінарного стягнення (на відміну від частини першої). Це означає, що підставою для відмови у застосуванні цього пільгового механізму може бути як факт учинення дисциплінарного проступку, так і будь-яке інше порушення вимог зазначених вище нормативно-правових актів. Про яке саме «порушення» вимог йдеться у частині першій коментованої статті не уточнюється, а отже, вирішення цього питання залишається на розсуд суб'єкта призначення.

Третя умова полягає в тому, що державний службовець, щодо якого ставиться питання про застосування дострокового зняття дисциплінарного стягнення, повинен не тільки не вчиняти будь-яких неправомірних вчинків, а й певним чином проявити себе – *«виявити себе сумлінним службовцем»*.

«Сумлінним» слід вважати того державного службовця, який всі свої службові (посадові) обов'язки виконує добросовісно, старанно, ретельно, чесно та з максимальною самовіддачею.

Разом з тим, варто зазначити, що формулювання «виявив себе сумлінним службовцем» є оціночним, а тому його зміст визначається суб'єктом призначення на власний розсуд.

На відміну від «погашення», яке здійснюється автоматично (частина перша коментованої статті), дострокове зняття дисциплінарного стягнення потребує ініціації розгляду відповідного питання. Закон не визначає *суб'єкта, наділеного правом ініціації* відповідного питання, а тому ним може бути: суб'єкт призначення, який наклав дисциплінарне стягнення; сам державний службовець, на якого було накладено дисциплінарне стягнення; його безпосередній керівник; виборний орган первинної профспілкової організації; загальні збори (конференція) державних службовців державного органу, в якому працює такий державний службовець.

Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення є виключним і належить *суб'єкту призначення*, котрий його застосував. Делегування такого права не допускається.

При цьому слід звернути увагу на те, що навіть у випадку наявності всіх умов, про які йшлося вище, суб'єкт призначення може не зняти дисциплінарне стягнення, адже це є його *правом, а не обов'язком*. Зокрема, у частині другій коментованої статті зазначається, що за наявності всіх цих умов дисциплінарне стягнення «може бути» знято. Відмова у достроковому знятті дисциплінарного стягнення не потребує будь-якого обґрунтування чи пояснення з боку суб'єкта призначення.

4.4. У частині третій коментованої статті зазначено, що протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

Ця норма перебуває у стані колізії з приписами частини третьої статті 53 Закону, в якій таке обмеження виписане як абсолютне (без будь-яких винятків): «заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення».

Вирішувати цю правову колізію слід шляхом надання пріоритету положенням частини третьої статті 79 Закону, якою встановлюється більш сприятливий режим правового регулювання для особи, яка була притягнута до дисциплінарної відповідальності. Тобто, *у випадку накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення у виді зауваження* слід виходити з того, що до нього *можуть бути застосовані будь-які заходи заохочення*.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Приписи коментованої статті мають значення для правильного застосування положень статті 39 (протягом строку застосування дисциплінарного стягнення черговий ранг державному службовцю не присвоюється), статті 40 (просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення) та статті 53 (заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення) Закону.

Глава 3. Матеріальна відповідальність державних службовців

Стаття 80. Основи матеріальної відповідальності державних службовців

1. Матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.

2. Держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до:

1) державного службовця, який заподіяв шкоду;

2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи.

3. У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

1. Предмет регулювання

Статтею визначено суб'єкта відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної фізичним і юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень. Така шкода відшкодовується за рахунок держави. У статті також визначаються суб'єкти, до яких держава має право зворотної вимоги (регресу), та умови для такої відповідальності.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є визначення суб'єктів відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до статті 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Як зазначається у Роз'яснювальному коментарі до принципу IV Реко-

мендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів цивільного судочинства, спрямованих на удосконалення судової системи, №R (84) 15 від 11 вересня 1984 р., у випадках, коли відповідну посадову особу або ту особу, яка спричинила шкоду, може бути встановлено, потерпіла особа, як передбачається в деяких правових системах, має право висунути вимогу щодо відшкодування або до органу державної влади, в якому така посадова особа працювала на відповідний момент, або до самої посадової особи, або до обох зазначених суб'єктів одночасно. В інших системах такі вимоги повинні завжди висуватися проти відповідного органу державної влади, який може після цього вжити належних заходів проти посадової особи чи державного службовця, який спричинив шкоду. Рекомендація містить компромісний варіант вирішення проблеми – вона закликає держави не перешкоджати потерпілій особі в здійсненні нею свого права на порушення справи безпосередньо проти відповідного органу державної влади, який відповідає за відшкодування шкоди чи зобов'язаний компенсувати її. Таким чином, у державах, в яких справа може бути порушена безпосередньо проти відповідної посадової особи, за потерпілою особою залишається право вибору. Якщо шкода є результатом правомірного акту, тоді орган державної влади не має підстав для регресного позову проти посадової особи, яка спричинила таку шкоду.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Виходячи з підходів науки цивільного права, *шкода* – «це будь-яке знецінення блага, що охороняється правом, тому її поділяють на майнову і немайнову. Поряд із поняттям «шкода» законодавець використовує поняття «збитки». Збитки – це грошова оцінка шкоди, яка має місце у разі неможливості відшкодування шкоди в натурі²⁹⁵. Цей підхід ґрунтується на положеннях ЦКУ, зокрема, відповідно до статті 22 ЦКУ особа, якій завдано збитків у результаті порушення її цивільного права, має право на їх *відшкодування*. Збитками є: 1) втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки); 2) доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода). Збитки відшкодовуються у повному обсязі, якщо договором або законом не передбачено відшкодування у меншому або більшому розмірі.

Відповідно до статті 23 ЦКУ, особа має право на відшкодування *моральної шкоди*, завданої внаслідок порушення її прав. Моральна шкода полягає: 1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; 2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; 3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна;

²⁹⁵ Цивільне право України: Навч. посібник / Ю.В. Білоусов, С.В. Лозінська, С.Д. Русу та ін. – За ред. р.О. Стефанчука. – К.: Прецедент, 2005. – 448 с.

4) у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/ інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Глава 2 розділу VIII Закону досить тісно пов'язана з главою 1 згаданого розділу, що встановлює правові основи притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Юридична відповідальність державного службовця є засобом впливу на його неправомірну поведінку, реакцією держави на скоєне протиправне діяння, яке пов'язане із службовою діяльністю особи. Особливості дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців визначаються Законом. Окремі аспекти матеріальної відповідальності державних службовців регламентовані також деякими нормами ЦКУ.

Слід зазначити, що Закон «Про державну службу» 1993 року не передбачав матеріальної відповідальності державних службовців. Правовий режим такого виду відповідальності визначався лише відповідно до законодавства про працю України, що не відповідало публічно-правовій природі державної служби.

5.1. Норма статті є відображенням змісту частини першої статті 1174 ЦКУ, відповідно до якої, шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади АР Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою, АР Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи. Отже, підстава відповідальності – незаконність дій зазначених осіб при виконанні службових обов'язків. Тобто, йдеться про порушення порядку та умов здійснення державно-владних, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих та інших функцій, які покладені на посадових та службових осіб. Незаконність заподіяння шкоди має бути визнана уповноваженим на те органом: судовим чи адміністративним. Тобто, незаконність не презюмується²⁹⁶.

Поряд із діями, тобто активною поведінкою посадових та службових осіб, шкода у зазначеній сфері може бути заподіяна і шляхом протиправної бездіяльності. Адже при здійсненні владно-адміністративних відносин вимагається активність і неприйняття необхідних заходів, передбачених законами або іншими правовими актами, може призвести до завдання шкоди²⁹⁷.

Оскільки державна служба полягає у здійсненні діяльності щодо прак-

²⁹⁶ Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / За ред. В.М. Коссака. – К.: Істина, 2004. – С. 875.

²⁹⁷ Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2 т. – 4-те вид., перероб. і допов. / за ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – Т. II. – С. 859.

тичного виконання завдань і функцій держави, що передбачено частиною першою статті 1 Закону, цілком обґрунтованою є позиція законодавця стосовно покладення на державу обов'язку щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди фізичним і юридичним особам, заподіяної цим особам з боку державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень. Якщо ж зазначена шкода заподіюється державним службовцем у позаробочий час, тобто у час, коли така особа не виконує завдання і функції держави, остання звільняється від обов'язку щодо її відшкодування.

5.2. Відповідно до змісту частини другої статті, держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до: 1) державного службовця, який заподіяв шкоду; 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи. Зміст зазначеної норми засвідчує, що матеріальна та моральна шкода може бути спричиненою і персонально державному службовцеві з боку його безпосереднього керівника або особи, яка виконує його обов'язки. Матеріальна та моральна шкода спричинюється державному службовцеві внаслідок вимушеного прогулу або необхідністю виконання нижчеоплачуваної роботи та відшкодовується державою, оскільки безпосередній керівник державного службовця також працює в системі відповідного державного органу.

Оскільки матеріальна та моральна шкода заподіюється державним службовцем персонально (тобто внаслідок порушення своїх посадових обов'язків), держава наділяється правом зворотної вимоги (регресу) до цієї посадової особи за відшкодовану нею шкоду. Ця норма частини другої коментованої статті цілком відповідає змісту норми частини четвертої статті 1191 ЦКУ, відповідно до якої, держава, АР Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності відповідно органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, мають право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди).

5.3. Відповідно до частини третьої коментованої статті, державний службовець несе матеріальну відповідальність за завдану матеріальну та моральну шкоду іншим особам в порядку регресу перед державою тільки якщо така шкода заподіяна цією посадовою особою умисно. Отже, держава має визначити форму вини державного службовця перед тим, як застосувати право щодо регресного стягнення відшкодування шкоди. Однак слід зауважити, що таке формулювання даної норми несе ризики ухилення державних службовців від матеріальної відповідальності за регресною вимогою, оскільки у більшості випадків визначити і довести наявність умислу державного службовця при вчиненні правопорушення, внаслідок якого завдано шкоду, може бути надто складно.

Стаття 81. Обов'язок відшкодування шкоди

1. Державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків.

2. Шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків.

3. У разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини.

4. Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є:

обов'язок державного службовця відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків;

складові шкоди, що вважається заподіяною державним службовцем;

порядок розподілу відповідальності у разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями;

чинники, що впливають на визначення розміру відшкодування шкоди державним службовцем.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є встановлення обов'язку державного службовця щодо відшкодування шкоди державі, заподіяної внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків; визначення складових шкоди, що вважається заподіяною державним службовцем; встановлення порядку розподілу відповідальності у разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями; визначення чинників, що впливають на визначення розміру відшкодування шкоди державним службовцем.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до статті 56 Конституції України, кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Відповідно до статті 23 ККУ, *виною* є психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності, передбаченої цим Кодексом, та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності.

Виходячи зі статей 24 та 25 ККУ, можна також зазначити, що:

- *умисел* поділяється на прямий і непрямий;
- прямим є умисел, якщо особа усвідомлювала небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його небезпечні наслідки і бажала їх настання;
- непрямим є умисел, якщо особа усвідомлювала небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його небезпечні наслідки і хоча не бажала, але свідомо припускала їх настання.

Необережність поділяється на самовпевненість та недбалість:

- *необережність* є самовпевненістю, якщо особа передбачала можливість настання небезпечних наслідків свого діяння (дії або бездіяльності), але легковажно розраховувала на їх відвернення;
- *необережність* є недбалістю, якщо особа не передбачала можливості настання небезпечних наслідків свого діяння (дії або бездіяльності), хоча повинна була і могла їх передбачити.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/ інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Державний службовець, що заподіяв державі шкоду внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, зобов'язаний її відшкодувати. Коментована норма статті впливає із змісту частини другої статті 80 Закону, відповідно до якої, держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до державного службовця, який заподіяв шкоду.

5.2. Заподіяною державним службовцем шкодою державі вважається не лише шкода, що вже ним заподіяна, однак ще не відшкодована, але також вже виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. У разі виплати третій особі відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем, держава також зазнає шкоди, оскільки зазнає втрат бюджетних коштів через недобробовісні діяння однієї особи, що має своєю основною функцією служіння її інтересам.

5.3. Можливі випадки, коли шкода заподіюється не одним, а кількома державними службовцями одночасно. У зв'язку з цим, нормою частини третьої статті передбачено, що кожен з них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини.

Слід зауважити, що у разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець, відповідно до частини третьої статті 80 Закону, несе

матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

5.4. Відповідно до частини четвертої коментованої статті, розмір відшкодування завданої державним службовцем шкоди може бути зменшений залежно від таких обставин: співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

Ця норма статті обґрунтовується тим, що посади державної служби не є ідентичними, тобто вони різняться за обсягом покладених посадових обов'язків (навантаженням), рівнем відповідальності за належність їхнього виконання і ризиком виникнення шкоди, а також за розмірами посадових окладів. Крім того, при визначенні розміру відшкодування шкоди важливо враховувати досвід роботи державного службовця. Так, державний службовець, який пропрацював короткий проміжок часу до моменту заподіяння ним шкоди, є менш досвідченим, а отже, і набагато вразливішим щодо вчинення помилок під час виконання посадових обов'язків. У той же час для державного службовця, який має тривалий стаж роботи на посаді, вже недопустимо припускатися очевидних професійних помилок.

Важливо під час визначення розміру відшкодування шкоди враховувати також і майнове становище державного службовця, який її заподіяв. Варто брати до уваги не лише розмір його посадового окладу, але і життєві обставини, що впливають на обсяг матеріальних статків такої посадової особи. Наприклад, якщо державним службовцем, який заподіяв шкоду, є мати-одиначка, що виховує кількох дітей за відсутності додаткових джерел доходів, то стягнення усєї суми заподіяної шкоди може розглядатись як несправедливе.

Стаття 82. Порядок відшкодування шкоди

1. Для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі.

2. Пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди.

3. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі протягом двох тижнів з дня отримання пропозиції.

4. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

1. Предмет регулювання

Статтею врегульовано порядок та визначено строки добровільного відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є запровадження механізму добровільного відшкодування шкоди державним службовцем, а також порядок його застосування.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Відповідно до статті 56 Конституції України, кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Визначення поняття «шкода» наведено у коментарі до статті 80 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Однією з новел коментованого Закону є встановлення механізму досудового врегулювання питань щодо відшкодування державними службовцями

заподіяної шкоди. Закон «Про державну службу» 1993 року не передбачав подібного механізму. Як наслідок, з державного службовця можна було стягнути розмір шкоди лише в судовому порядку.

Відтепер керівники державної служби в державних органах отримали можливість значно швидше повернути державі відшкодування на основі відповідної пропозиції державному службовцеві, який заподіяв шкоду. Отже, можливість уникнути судової тяганини та швидко розв'язати проблему отримали як керівник державної служби, так і сам державний службовець.

Для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій мають бути зазначені розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець, у свою чергу, повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі.

5.2. Норма частини другої статті встановлює граничний строк, протягом якого керівник державної служби в органі може внести пропозицію державному службовцю щодо добровільного відшкодування шкоди з дня, коли керівник дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги. Цей строк становить три місяці.

Для внесення такої пропозиції законодавцем встановлено трирічний строк давності. Це означає, що якщо, наприклад, керівник державної служби в органі дізнався про обставини, які є підставою для пред'явлення вимоги, після закінчення трьох років з дня їхнього виникнення, він не може її пред'явити навіть протягом трьох місяців. Також, якщо керівник державної служби в органі дізнався про обставини, які є підставою для пред'явлення вимоги, наприклад, за місяць або за два місяці до закінчення трирічного строку давності, він може пред'явити її виключно протягом зазначених одного або двох місяців.

5.3. Коментованою нормою встановлено строк, протягом якого державний службовець повинен надати відповідь на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі. Цей строк становить два тижні з дня отримання такої пропозиції. Метою його встановлення є уникнення спроб з боку державних службовців щодо затягування часу стосовно надання відповіді.

5.4. У разі коли встановлений статтею механізм добровільного відшкодування шкоди ігнорується державним службовцем, керівник державної служби в органі може звернутися з позовом щодо такого відшкодування до суду. Частиною четвертою зазначеної статті передбачені такі передумови для звернення керівником державної служби з позовом до суду:

ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди;

відмова державного службовця від відшкодування шкоди;

невідшкодування державним службовцем шкоди до зазначеного у пропозиції строку. Отже, механізм добровільного відшкодування шкоди державним службовцем має бути обов'язково використаним керівником державної служби в органі. Лише у разі, коли такий механізм не дав необхідних результатів, керівнику державної служби потрібно переходити до судового стягнення відшкодування.

Розділ IX

ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття 83. Підстави для припинення державної служби

1. Державна служба припиняється:

1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження (стаття 84 цього Закону);

2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби (стаття 85 цього Закону);

3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (стаття 86 цього Закону);

4) за ініціативою суб'єкта призначення (стаття 87 цього Закону);

5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (стаття 88 цього Закону);

6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов (стаття 43 цього Закону);

7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

2. Зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

3. У разі звільнення з державної служби на підставі пунктів 6 і 7 частини першої цієї статті державному службовцю виплачується вихідна допомога у розмірі середньої місячної заробітної плати.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання коментованої статті є перелік підстав для припинення державної служби (частина перша), а також гарантії захисту державного службовця від звільнення за ініціативою новопризначених керівників у разі зміни керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників (частина друга).

Крім того, предметом регулювання частини третьої є обов'язок державного органу виплатити державному службовцю вихідну допомогу у випадку звільнення через незгоду на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов або у разі досягнення 65-річного віку.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

- 1) визначення переліку підстав для припинення державної служби та максимально повне врегулювання аспектів її припинення;
- 2) запобігання звільненню державного службовця за ініціативою ново-призначеного керівника у зв'язку з його призначенням, чим забезпечується реалізація принципу стабільності державної служби, передбаченого статтею 4 Закону;
- 3) матеріальна підтримка державного службовця після припинення державної служби з підстав незгоди на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов та у разі досягнення 65-річного віку.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

У коментованій статті кілька норм мають конституційну основу, зокрема, пов'язані з:

- частиною першою статті 43 Конституції, яка закріплює право кожного на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується;
- частиною шостою статті 43 Конституції, якою громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Правовою основою коментованої статті також є принцип стабільності державної служби – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів (стаття 4 Закону).

Коментована стаття враховує пункт 16 «Звільнення з публічної служби» Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, відповідно до якого звільнення повинно відбуватися лише у тих випадках та з тих причин, які обумовлені законом.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Припиненням державної служби є закінчення відносин державної служби, які виникли між громадянином та державним органом з моменту набуття статусу державного службовця (в тому числі у разі повторного призначення на посаду) і тривали протягом періоду її проходження.

Втрата права на державну службу в контексті коментованої статті – це

неможливість подальшої тривалості відносин державної служби, що спричинена підставами, зазначеними в пунктах 1–4 статті 84 Закону: припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України, набуття громадянства іншої держави, набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави.

Обмеженням права на державну службу є звуження обсягу права на державну службу, спричинене підставою, передбаченою пунктом 5 частини першої статті 84 Закону, – наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб.

Очищення влади (люстрація) – це встановлена Законом «Про очищення влади» або рішенням суду заборона окремим фізичним особам займати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (частина перша статті 1 Закону «Про очищення влади»²⁹⁸).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментована стаття пов'язана з частиною першою статті 1 Закону, якою визначені завдання та функції держави. Пункти 1–5 частини першої коментованої статті є відсильними нормами до статей 84–88 цього розділу Закону. Пункт 6 містить відсилку до статті 43 розділу V Закону. Зміст пункту 7 пов'язаний з пунктом 1 частини другої статті 19 Закону, якою передбачено, що на державну службу не може вступити особа, яка досягла 65-річного віку.

Крім того, коментована стаття пов'язана з частиною третьою статті 5 Закону, якою визначено, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих Законом; і із статтею 19 «Право на державну службу» Закону.

Також коментована стаття пов'язана з Порядком обчислення середньої заробітної плати, затвердженим постановою КМУ від 8 лютого 1995 р. № 100²⁹⁹.

5.2. Пункти 1–5 частини першої статті 83 містять відсильні норми до наступних статей Закону, тому коментар до них див. у коментарях до статей 84–88 Закону.

²⁹⁸ Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 82. – Стор. 7. – Ст. 2317.

²⁹⁹ Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати: постанова КМУ від 08.02.1995 р. № 100 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/100-95-%D0%BF>

Зміна істотних умов проходження державної служби (пункт 6 частини першої коментованої статті) є однією з підстав припинення державної служби. Державний службовець може не погодитися на продовження проходження державної служби у змінених умовах, які його не влаштовують. Щодо зміни істотних умов державної служби, див. коментар до статті 43 Закону.

Ще однією підставою припинення державної служби є досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачене законом (пункт 7 частини першої коментованої статті). Граничною межею перебування на державній службі є 65 років. Державна служба є специфічним видом діяльності, яка пов'язана з виконанням завдань та функцій держави, що потребує належного рівня працездатності, тому досягнення особою 65-річного віку є підставою до припинення державної служби.

5.3. Крім зазначених підстав, припинення державної служби може також відбуватися у зв'язку із застосуванням заборон, які передбачені Законом «Про очищення влади» (пункт 8 частини першої коментованої статті).

Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини.

Протягом десяти років з дня набрання чинності Законом «Про очищення влади» (до 16 жовтня 2024 року) посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть займати особи, зазначені у частинах першій, другій, четвертій та восьмій статті 3 Закону «Про очищення влади», а також особи, які не подали у строк, визначений зазначеним Законом, заяви, передбачені частиною першою статті 4 згаданого Закону. До посад, щодо яких здійснюється очищення влади, належать, зокрема, керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМУ, Керівник Секретаріату КМУ, посадові особи органів державної влади.

Заборони застосовуються до осіб:

1) перелік яких наведений у частині першій статті 3 Закону «Про очищення влади» і які займали сукупно не менше одного року посаду (посади) у період з 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року;

2) перелік яких наведений у частині другій статті 3 Закону «Про очищення влади» і які займали посаду (посади) у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року та не були звільнені в цей період з відповідної посади (посад) за власним бажанням;

3) які були обрані і працювали на керівних посадах Комуністичної партії Радянського Союзу, Комуністичної партії України, Комуністичної партії іншої союзної республіки колишнього СРСР починаючи з посади секретаря районного комітету і вище; були обрані і працювали на керівних посадах починаючи з посади секретаря ЦК ЛКСМУ і вище; були штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Мініс-

терства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей) (частина четверта статті 3);

4) перевірка стосовно яких встановила недостовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав), зазначених у поданих ними за попередній рік деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, складених за формою, що встановлена Законом «Про засади запобігання і протидії корупції», та/або невідповідність вартості майна (майнових прав), вказаного (вказаних) в їх деклараціях, набутого (набутих) за час перебування на посадах, визначених пунктами 1–10 частини першої статті 2 Закону «Про очищення влади», доходам, отриманим із законних джерел (частина восьма статті 3).

Особи, які перебувають на посадах, визначених у пунктах 1–10 частини першої статті 2 Закону «Про очищення влади» (зокрема, керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМУ, Керівник Секретаріату КМУ, посадові особи органів державної влади), подають керівнику або керівнику відповідного органу, до повноважень якого належить звільнення з посади особи, стосовно якої проводиться перевірка, власноручно написану заяву, у якій повідомляють про те, що до них застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 Закону «Про очищення влади», або повідомляють про те, що до них не застосовуються відповідні заборони, та про згоду на проходження перевірки, згоду на оприлюднення відомостей щодо них. Заява подається не пізніше, ніж на десятий день з дня початку проведення перевірки у відповідному органі. Неподання заяви у визначений строк є підставою для звільнення особи із займаної посади не пізніш як на третій день після спливу строку на подання заяви та застосування заборони, передбаченої частиною третьою статті 1 Закону «Про очищення влади». Подання заяви, у якій особа повідомляє про те, що до неї застосовується заборона, зазначена у частині третій або четвертій статті 1 Закону «Про очищення влади», є підставою для звільнення із займаної посади не пізніш як на третій день після подання такої заяви та застосування до неї відповідної заборони.

Особи, зазначені у частинах третій, п'ятій – сьомій статті 3 Закону «Про очищення влади», не можуть займати посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), протягом п'яти років з дня набрання чинності відповідним рішенням суду:

1) заборона застосовується до суддів, які постановлювали ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу, про застосування запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою, ухвалювали обвинувальні вироки, залишали їх без змін щодо осіб, до яких застосовано повну індивідуальну амністію Законом «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів» від 27 лютого 2014 р. № 792-VII, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури та інших правоохоронних органів, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на кримінальне переслідування та притягнення до кримінальної відпові-

дальності осіб, до яких застосовано повну індивідуальну амністію Законом «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів» від 27 лютого 2014 р. № 792-VII;

2) заборона застосовується до посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування (крім осіб, зазначених у частинах першої–четвертій статті 3), які, займаючи відповідну посаду у період з 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року, своїм рішенням, дією чи бездіяльністю, що встановлено рішенням суду щодо них, яке набрало законної сили, здійснювали заходи, спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підбив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України, що спричинило порушення прав і свобод людини;

3) заборона застосовується до посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі суддів, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури України та інших правоохоронних органів, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю, що встановлено рішенням суду щодо них, яке набрало законної сили, здійснювали заходи, спрямовані на перешкодження реалізації конституційного права громадян України збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації або спрямовані на завдання шкоди життю, здоров'ю, майну фізичних осіб у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року;

4) заборона застосовується до посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі суддів, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури та інших правоохоронних органів, стосовно яких встановлено рішенням суду, яке набрало законної сили, що вони:

- співпрацювали із спецслужбами інших держав як таємні інформатори в оперативному отриманні інформації;

- своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на підбив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України;

- закликали публічно до порушення територіальної цілісності та суверенітету України;

- розпалювали міжнаціональну ворожнечу;

- своїми протиправними рішеннями, дією чи бездіяльністю призвели до порушення прав людини та основоположних свобод, визнаних рішенням Європейського суду з прав людини.

Заборона, передбачена частиною третьою або четвертою статті 1 Закону «Про очищення влади», може застосовуватися до особи лише один раз. Застосування до особи заборони, передбаченої частиною третьою статті 1, не є підставою для відмови від застосування заборони, передбаченої частиною четвертою статті 1, за наявності підстав та у порядку, що визначені Законом «Про очищення влади».

У частинах сьомій і восьмій статті 1 Закону «Про очищення влади» визначені випадки, коли заборона не застосовується.

Очищення влади не є санкцією або мірою відповідальності за порушення норм законодавства. Такий підхід дає змогу суттєво оновити державну службу, насамперед на вищих посадах, забезпечити її діяльність, спрямовану на відновлення державності та забезпечення дотримання прав і свобод людини.

5.4. Частиною другою коментованої статті визначено, що новопризначений керівник не має права припинити правовідносини з державними службовцями у зв'язку зі своїм призначенням. Державна служба повинна бути стабільною, що сприятиме її професійності. За незаконне звільнення державних службовців керівник несе відповідальність, передбачену Законом (глава 3 розділу VIII).

Призначення нового керівника не повинно мати своїм наслідком зниження ефективності державної служби шляхом звільнення працюючих державних службовців.

Таким чином, законодавчо закріплені в Законі підстави припинення державної служби, а також зазначена у частині другій гарантія захищають державних службовців від незаконного безпідставного звільнення.

5.5. За умови припинення державної служби у зв'язку зі зміною істотних умов або досягнення посадовцем 65-річного віку йому виплачується винагорода у розмірі середньої місячної заробітної плати.

Відповідно до глави II Порядку обчислення середньої заробітної плати, затвердженого постановою КМУ від 8 лютого 1995 р. № 100, середньомісячна заробітна плата обчислюється виходячи з виплат за останні два календарні місяці роботи перед припиненням відносин державної служби. Якщо державний службовець пропрацював менше, ніж два календарні місяці, середній місячний заробіток, тобто вихідна допомога, визначається виходячи з виплат за фактично відпрацьований ним час.

Стаття 84. Припинення державної служби у разі втрати державним службовцем права на державну службу або його обмеження

1. Підставами для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням є:

1) припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України;

2) набуття громадянства іншої держави;

3) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення;

4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави;

5) наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому статтею 32 цього Закону.

2. У випадках, зазначених у пунктах 1–4 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею, якщо інше не встановлено законом, а у випадку, зазначеному у пункті 5 частини першої цієї статті, – у порядку, визначеному статтею 32 цього Закону.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання коментованої статті є визначення переліку підстав для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням, а також особливостей порядку звільнення державних службовців з таких підстав.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

1) визначення переліку випадків втрати права на державну службу або його обмеження, що має наслідком припинення державної служби для захисту публічних інтересів держави;

2) закріплення обов'язку суб'єкта призначення звільнити державного службовця за наявності таких підстав, а також встановлення строку його звільнення (для випадків, визначених в пунктах 1-4 частини першої коментованої статті);

3) визначення порядку звільнення державного службовця (для випадку, передбаченого пунктом 5 частини першої коментованої статті).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

У коментованій статті кілька норм мають конституційну основу, зокрема, пов'язані із:

- статтею 25 Конституції, якою передбачено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі;

- частиною другою статті 38 Конституції, відповідно до якої рівним правом доступу до державної служби користуються громадяни;

- частиною шостою статті 43 Конституції, якою громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Правовою основою коментованої статті є складова принципу стабільності державної служби – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом (стаття 4 Закону). Коментована стаття також пов'язана з пунктом 6 частини другої статті 19 Закону, відповідно до якої на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави.

Коментована стаття враховує пункт 16 «Звільнення з публічної служби» Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, відповідно до якого звільнення повинно відбуватися лише у тих випадках та з тих причин, які обумовлені законом.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках (стаття 1 Закону «Про громадянство»³⁰⁰).

Постійне місце проживання – місце проживання на території будь-якої держави не менше одного року громадянина, який не має постійного місця проживання на території інших держав і має намір проживати на території цієї держави протягом будь-якого строку, не обмежуючи таке проживання певною метою, і за умови, що таке проживання не є наслідком виконання цим громадянином службових обов'язків або зобов'язань за договором (контрактом) (стаття 4 МКУ)³⁰¹.

Адміністративна відповідальність – це відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП. Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи

³⁰⁰ Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Стор. 1. – Ст. 342.

³⁰¹ Митний кодекс України від 13.03.2012 р. №4495-VI (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Стор. 9. – Ст. 1175.

бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (стаття 9 КУпАП)³⁰².

Корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»)³⁰³.

Корупція – використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Правопорушення, пов'язане з корупцією, – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Умисний злочин – злочин, скоєний з умисною формою вини. Визначення злочину міститься в статті 11 ККУ, а умислу – у статті 24 зазначеного Кодексу³⁰⁴.

Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Близькі особи – особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із державним службовцем (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»).

³⁰² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х (із змінами) // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

³⁰³ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Стор. 156. – Ст. 2474.

³⁰⁴ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. №2341-III (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Стор. 1. – Ст. 920.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. В Україні державним службовцем може стати лише громадянин України.

Громадянство означає відповідний організаційно-правовий зв'язок фізичної особи з державою. Відповідно до статті 17 Закону «Про громадянство» громадянство України припиняється:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;
- 2) внаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Питання виходу з громадянства України регулюється статтею 18 Закону «Про громадянство», підстави для втрати громадянства України визначені статтею 19 Закону «Про громадянство».

Отже, відносини державної служби згідно із Законом можливі виключно з громадянами України.

Якщо особа постійно проживає за межами України, вона не має можливості виконувати свої службові обов'язки. Це спотворює місію, якою наділений інститут державної служби у суспільстві, а також може створювати загрозу для інтересів України.

При цьому важливо визначити факт саме постійного, а не тимчасового проживання особи за межами України, а також те, чи не викликане постійне проживання особи за межами України виконанням нею своїх службових обов'язків.

5.2. Згідно з пунктом 2 частини першої статті 84 Закону припинення державної служби відбувається у зв'язку з набуттям державним службовцем громадянства іншої держави, що означає виникнення правового зв'язку особи з іншою державою. А це, в свою чергу, означає, що така особа буде керуватися інтересами держави, громадянство якої вона набула, які можуть відрізнятись від інтересів України або навіть створювати загрозу для нашої держави.

У статті 19 Закону «Про громадянство України» визначено, що добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто. Водночас у згаданій статті зазначено, що не вважається добровільним набуттям іншого громадянства автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем.

Не дивлячись на те, добровільно чи автоматично набувається громадянство іншої держави, це є підставою для припинення державної служби. Як визначено пунктом 6 частини другої статті 19 Закону, на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави. Отже, закріплюється обов'язкова умова перебування особи на державній службі – відеутність громадянства іншої держави.

Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (реєстр. номер 6227 від 23 березня 2017 р.) пропонується нова редакція пункту 2 частини 1 статті 84 Закону: «наявність або набуття під час проходження державної служби громадянства іноземної держави». Ці зміни обумовлені тим, що на державній службі можуть перебувати особи, які мають громадянство іноземної держави, однак цей факт не був наявний та/або з'ясований під час їх вступу на державну службу. Запропоновані зміни мають надати можливість чіткіше визначити підстави для припинення відносин державної служби з такими особами.

5.3. Пункт 3 частини першої статті 84 Закону виключає можливість продовження відносин державної служби у зв'язку з набранням законної сили рішенням суду, відповідно до якого державний службовець притягається до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення. Однак виходячи з визначення корупційного правопорушення, що міститься в статті 1 Закону «Про запобігання корупції», саме за корупційні правопорушення адміністративна відповідальність не передбачена. Отже, державний службовець притягається до адміністративної відповідальності «за пов'язане з корупцією правопорушення».

Відповідно до глави 13-А КУпАП (статті 172⁴ – 172⁹) адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, є:

порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172⁴ КУпАП);

порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (стаття 172⁵ КУпАП);

порушення вимог фінансового контролю (стаття 172⁶ КУпАП);

порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (стаття 172⁷ КУпАП);

незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (стаття 172⁸ КУпАП);

невжиття заходів щодо протидії корупції (стаття 172⁹ КУпАП);

порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (стаття 172⁹⁻¹ КУпАП).

Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу, в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом. У разі закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням (частина п'ята статті 65 Закону «Про запобігання корупції»).

5.4. Державна служба припиняється у випадку набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'яза-

ною з виконанням функцій держави (пункт 4 частини першої коментованої статті).

Зазначена підстава припинення державної служби застосовується за сукупності таких умов: 1) наявність обвинувального вироку суду щодо державного службовця 2) за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, 3) що набрав законної сили.

При цьому сам факт вчинення будь-якого умисного злочину є достатнім для визнання особи такою, що не заслуговує перебувати на державній службі. Оскільки це означає, що особа усвідомлено порушує закон, у той час як державний службовець покликаний дотримуватися закону та захищати його.

Відповідно до статті 55 ККУ позбавлення права займати відповідні посади або займатися певною діяльністю може бути призначене як:

основне покарання на строк від двох до п'яти років;

додаткове покарання на строк від одного до трьох років.

Позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткове покарання може бути призначене й у випадках, коли воно не передбачене в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини ККУ за умови, що з урахуванням характеру злочину, вчиненого за посадою або у зв'язку із заняттям певною діяльністю, особи засудженого та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за ним права займати певні посади або займатися певною діяльністю.

У разі призначення позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткового покарання до арешту, обмеження волі або позбавлення волі на певний строк воно поширюється на весь час відбування основного покарання і, крім того, на строк, установлений вироком суду, що набрав законної сили. При цьому строк додаткового покарання обчислюється з моменту відбуття основного покарання, а у разі призначення покарання у виді позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткове до інших основних покарань, а також у разі застосування статті 77 ККУ «Застосування додаткових покарань у разі звільнення від відбування основного покарання з випробуванням» – з моменту набрання законної сили вироком.

Варто зазначити, що відповідно до частини п'ятої статті 65 Закону «Про запобігання корупції» особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом.

5.5. У випадках припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України, набуття громадянства іншої держави, набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави,

суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення такого факту.

5.6. Підставою для припинення державної служби є наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому статтею 32 Закону. Йдеться як про випадки, коли державний службовець має близьку особу у своєму підпорядкуванні, так і коли державний службовець підпорядковується близькій особі. Має місце не втрата права на державну службу, а його обмеження щодо конкретної посади в конкретному державному органі. Якщо цю підставу усунути, право на державну службу можна буде реалізувати в повному обсязі.

У разі виникнення таких обставин відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк. Якщо в зазначений строк такі обставини добровільно не усунуто, керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів до їх усунення. Для цього керівник державної служби може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу. У такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу. У разі неможливості переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади. Більш детально див. коментар до статті 32 Закону.

Стаття 85. Припинення державної служби у зв'язку із закінченням строку призначення на посаду державної служби

1. У разі призначення на посаду державної служби на певний строк державний службовець звільняється з посади в останній день цього строку.

2. Державний службовець, призначений на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби, звільняється з посади в останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця. У такому разі тимчасово відсутній державний службовець зобов'язаний письмово повідомити керівника державної служби не пізніше як за 14 календарних днів про свій вихід на службу.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є порядок припинення державної служби у випадку строкового призначення, а саме: закінчення строку, на який був призначений державний службовець, а також виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада, що була заміщена державним службовцем, державна служба якого припиняється.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є правове врегулювання порядку припинення державної служби у випадку строкового призначення.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарты) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою коментованої статті є:

- частина шоста статті 43 Конституції України, якою громадянам гарантується захист від незаконного звільнення;
- складова принципу стабільності державної служби – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом (стаття 4 Закону).

Коментована стаття враховує пункт 16 «Звільнення з публічної служби» Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, відповідно до якого звільнення повинно відбуватися лише у тих випадках та з тих причин, які обумовлені законом.

4. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

4.1. Згідно з частиною другою статті 34 Закону строкове призначення на посаду здійснюється у разі:

1) призначення на посаду державної служби категорії «А» – на п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення на ще один строк або наступного переведення за пропозицією Комісії на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу.

До категорії «А» (вищий корпус державної служби) відповідно до частини другої статті 6 Закону відносяться посади: Державного секретаря КМУ та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами КМУ, та їх заступників; керівників апаратів КСУ, ВСУ, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та їх заступників, Голови ДСА та його заступників; голів місцевих державних адміністрацій; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

2) заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким відповідно до Закону зберігається посада державної служби. Наприклад, відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

Строк, на який було призначено державного службовця, визначається в акті про призначення на посаду.

4.2. У разі заміщення тимчасово відсутнього державного службовця такі відносини не можуть бути продовжені та припиняються у разі виходу відсутнього державного службовця на державну службу. Частина перша коментованої статті передбачає положення, що регламентує порядок припинення строкової державної служби, за яким державний службовець припиняє державну службу в останній день цього строку. Останнім днем вважається останній робочий день строку, на який призначено державного службовця.

Частина друга коментованої статті регламентує порядок припинення відносин державної служби, якщо державний службовець був призначений на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця. Днем його звільнення є останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця, який, у свою чергу, зобов'язаний письмово повідомити керівника державної служби не пізніше як за 14 календарних днів про свій вихід на службу.

Стаття 86. Припинення державної служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін

1. Державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення.

2. Державний службовець може бути звільнений до закінчення двотижневого строку, передбаченого частиною першою цієї статті, в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом.

3. Суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є порядок припинення державної служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін, а також обов'язки суб'єкта призначення у цьому випадку припинення державної служби.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є правове регулювання реалізації державним службовцем права на свободу праці.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття пов'язана з частиною першою статті 43 Конституції України, відповідно до якої кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Коментована стаття враховує пункт 16 «Звільнення з публічної служби» Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, відповідно до якого звільнення повинно відбуватися лише у тих випадках та з тих причин, які обумовлені законом.

4. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Державний службовець має право припинити відносини державної служби за власним бажанням. Причини прийняття ним такого рішення можуть бути різними – від небажання продовжувати виконання своїх

обов'язків до відповідних особистих, сімейних обставин тощо. У випадку припинення державної служби за ініціативою державного службовця він повинен дотримуватися визначеного в Законі порядку ініціювання свого звільнення.

За своїм характером державна служба споріднена з трудовими відносинами, про що свідчать тотожні правові норми, що містяться в статтях Закону, а також в загальних нормативно-правових актах трудового законодавства, наприклад в КЗпПУ.

Для припинення державної служби за власною ініціативою державний службовець має звернутися до суб'єкта призначення, тобто до державного органу або посадової особи, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади, із письмовою заявою про намір припинити відносини державної служби.

Частина перша коментованої статті закріплює обов'язок державного службовця попередити про звільнення не пізніше як за 14 календарних днів.

Норма, яка міститься у частині другій коментованої статті, дає змогу припинити відносини державної служби за ініціативою державного службовця до закінчення двотижневого строку за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення. Це буде можливим, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом, тобто не зашкодить безперервності виконання державних функцій.

Суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, що визначені статтею 38 КЗпПУ: переїзд на нове місце проживання; переведення чоловіка або дружини на роботу в іншу місцевість; вступ до навчального закладу; неможливість проживання у даній місцевості, підтверджена медичним висновком; вагітність; догляд за дитиною до досягнення нею чотирнадцятирічного віку або дитиною-інвалідом; догляд за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку або інвалідом I групи; а також з інших поважних причин.

У науковому та експертному середовищі обговорюється пропозиція про необхідність врахування публічних інтересів у разі звільнення державних службовців за власною ініціативою. Враховуючи, що прийняття на державну службу здійснюється лише на конкурсній основі, і для проведення конкурсу потрібно суттєво більше часу, ніж два тижні, було б доцільно збільшити строк подання заяви для звільнення за власною ініціативою (наприклад, з 14 календарних днів до одного місяця). У деяких країнах, особливо для керівних посад, строк для звільнення за власною ініціативою також може бути продовжено (на строк від одного до трьох місяців) суб'єктом призначення / керівником – до заповнення відповідної вакансії або до виконання певного завдання. Це було б доцільно і в Україні для забезпечення безперервності належного виконання державних функцій.

Стаття 87. Припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення

1. Підставами для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення є:

1) скорочення чисельності або штату державних службовців, ліквідація державного органу, реорганізація державного органу у разі, коли відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції – іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі;

2) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування;

3) отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності;

4) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення.

2. Підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення може бути нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання.

За державним службовцем, який втратив працездатність під час виконання посадових обов'язків, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

3. Процедура вивільнення державних службовців на підставі пункту 1 частини першої цієї статті визначається законодавством про працю.

Звільнення на підставі пункту 1 частини першої цієї статті допускається лише у разі, якщо державного службовця не може бути переведено на іншу посаду відповідно до його кваліфікації або якщо він відмовляється від такого переведення.

Державний службовець, якого звільнено на підставі пункту 1 частини першої цієї статті, у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення має право поворотного прийняття на службу за його заявою, якщо він був призначений на посаду в цьому органі за результатами конкурсу.

4. У разі звільнення з державної служби на підставі пункту 1 частини першої цієї статті державному службовцю виплачується вихідна допомога у розмірі середньої місячної заробітної плати.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання частини першої статті є перелік підстав, за наявності яких суб'єкт призначення зобов'язаний ініціювати припинення

державної служби державним службовцем. Предметом регулювання частини другої статті є підстава, за наявності якої суб'єкт призначення може (але не зобов'язаний) ініціювати припинення державної служби державним службовцем. Предметом регулювання частин третьої і четвертої статті є порядок звільнення державного службовця у випадку скорочення чисельності або штату державних службовців, ліквідації державного органу, реорганізації державного органу у разі, коли відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби чи іншої роботи у цьому державному органі.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

- 1) захист державних службовців від свавільного звільнення за рахунок визначення чіткого і вичерпного переліку підстав для такого звільнення за ініціативою суб'єкта призначення;
- 2) захист публічних інтересів, які полягають у збереженні професійного та стабільного корпусу державних службовців.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарт) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

У коментованій статті кілька норм мають конституційну основу, зокрема, пов'язані з:

- частиною першою статті 43 Конституції, яка закріплює, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується;
- частиною шостою статті 43 Конституції, якою громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Правовою основою коментованої статті також є складова принципу стабільності державної служби – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом (стаття 4 Закону).

Коментована стаття враховує пункт 16 «Звільнення з публічної служби» Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, відповідно до якого звільнення повинно відбуватися лише у тих випадках та з тих причин, які обумовлені законом.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Визначення термінів «скорочення чисельності державних службовців», «скорочення штату державних службовців», «ліквідація державного органу», «реорганізація державного органу» див. у коментарі до статті 43 Закону.

Рівноцінна посада – див. визначення «рівнозначної посади» у статті 2 Закону.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення є засобом одностороннього припинення відносин державної служби, який можливий за наявності законодавчо визначених підстав. Ініціатива суб'єкта призначення є результатом його вимушеного вибору, що зумовлений зміною умов діяльності, або є реакцією суб'єкта призначення на незадовільну оцінку результатів діяльності державного службовця.

Першою підставою припинення відносин державної служби за ініціативою суб'єкта призначення, передбаченою частиною першою статті 87 Закону, є скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація чи ліквідація державного органу. Обов'язковою вимогою є відсутність можливості пропозиції рівноцінної посади, а за її відсутності – іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі. Зазначена норма є однією з гарантій, яка передбачає пошук аналогічних або близьких до займаної державним службовцем посади. Щодо процедури звільнення, то вона регулюється трудовим законодавством.

Варто взяти до уваги, що проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (реєстр. номер 6227 від 23 березня 2017 р.) пропонує уточнити порядок звільнення на підставі пункту 1 частини першої коментованої статті. Пропонується така редакція норми: «Звільнення державного службовця на підставі пункту 1 частини першої цієї статті допускається лише у разі, коли відсутня можливість запропонувати іншу рівнозначну посаду державної служби або, як виняток, нижчу посаду державної служби відповідно до кваліфікації у цьому державному органі або державному органі, що є правонаступником, а також у разі відмови державного службовця від запропонованої посади. Особа, яку звільнено з посади державної служби категорій «Б» або «В» на підставі пункту 1 частини першої цієї статті, у разі створення в державному органі, з якого її звільнено, або в державному органі, що є правонаступником, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації такої особи, протягом шести місяців з дня звільнення має право поворотного прийняття на службу за її заявою, якщо така особа була призначена за результатами конкурсу відповідно до цього Закону. Про створення чи появу відповідної вакантної посади керівник державної служби повідомляє зазначеній особі протягом п'яти календарних днів».

Отже, законопроектом пропонується:

1) відмовитися від терміна «рівноцінна посада», що міститься в коментованій статті, замінивши його терміном «рівнозначна посада», чим коментована стаття приводиться у відповідність із статтею 2 Закону;

2) відсутність пропозиції «іншої роботи (посади державної служби)», що міститься в коментованій статті, замінити на відсутність «пропозиції, як виняток, нижчої посади державної служби»;

3) відсутність пропозиції іншої роботи (посади державної служби) «у цьому державному органі», що міститься в коментованій статті, замі-

нити на відсутність пропозиції «у цьому державному органі або державному органі, що є правонаступником»;

4) процедуру поворотного прийняття на державну службу протягом шести місяців у разі створення нової посади чи появи вакантної посади, що відповідно до чинної редакції коментованої статті, застосовується до всіх державних службовців, звільнених на підставі пункту 1 частини першої коментованої статті, застосовувати до осіб, звільнених тільки з посади державної служби категорій «Б» і «В»;

5) поворотне прийняття на державну службу протягом шести місяців у разі створення нової посади чи появи вакантної посади, що можливе в «державний орган, з якого звільнено державного службовця», що міститься в коментованій статті, замінити на поворотне прийняття на державну службу протягом шести місяців у разі створення нової посади чи появи вакантної посади «в державному органі, з якого звільнено державного службовця, або в державному органі, що є правонаступником»;

6) поворотне прийняття на державну службу державного службовця за його заявою, якщо він був призначений на посаду «за результатами конкурсу», що міститься в коментованій статті, замінити на поворотне прийняття на державну службу державного службовця за його заявою, якщо він був призначений на посаду «за результатами конкурсу відповідно до цього Закону». Це може бути одна з найпринциповіших змін Закону, адже гарантії повторного прийняття на службу без додаткового конкурсу надаватимуться лише особам, які пройшли конкурсний відбір саме за коментованим Законом;

7) закріпити обов'язок керівника державної служби повідомити особу про створення чи появу відповідної вакантної посади протягом п'яти календарних днів.

Відповідно до статті 42 КЗпПУ, у разі скорочення чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці. При рівних умовах продуктивності праці і кваліфікації перевага в залишенні на роботі надається, зокрема, сімейним – при наявності двох і більше утриманців; особам, в сім'ї яких немає інших працівників із самостійним заробітком; працівникам з тривалим безперервним стажем роботи в даному державному органі; працівникам, які навчаються у вищих навчальних закладах без відриву від виробництва; учасникам бойових дій, інвалідам війни та особам, на яких поширюється чинність Закону «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; особам з числа депортованих з України, протягом п'яти років з часу повернення на постійне місце проживання до України; працівникам з числа колишніх військовослужбовців строкової служби, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу та осіб, які проходили альтернативну (невійськову) службу, – протягом двох років з дня звільнення їх зі служби. Перевага в залишенні на роботі може

надаватися й іншим категоріям працівників, якщо це передбачено законодавством України.

Припинення державної служби з підстав, визначених у пункті 1 частини першої статті 87 Закону, може бути проведено лише за попередньою згодою виборного органу (профспілкового представника), первинної профспілкової організації, членом якої є державний службовець, крім випадків, коли розірвання відносин державної служби із зазначених підстав здійснюється з державним службовцем, який є працівником Національної поліції, СБУ, ДБР, НАБУ чи органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства.

У випадках, передбачених законодавством про працю, виборний орган первинної профспілкової організації, членом якої є державний службовець, розглядає у п'ятнадцятиденний строк обґрунтоване письмове подання про припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення. Подання має розглядатися у присутності державного службовця, на якого воно внесено. Розгляд подання у разі відсутності державного службовця допускається лише за його письмовою заявою. За бажанням державного службовця від його імені може виступати інша особа, у тому числі адвокат. Якщо державний службовець або його представник не з'явився на засідання, розгляд заяви відкладається до наступного засідання у межах п'ятнадцятиденного строку. У разі повторної неявки державного службовця (його представника) без поважних причин подання може розглядатися за його відсутності.

У разі коли виборний орган первинної профспілкової організації не утворюється, згоду на припинення державної служби з підстав передбачених пунктом 1 частини першої статті 87 Закону, надає профспілковий представник, уповноважений на представництво інтересів членів професійної спілки згідно із статутом.

Виборний орган первинної профспілкової організації (профспілковий представник) повідомляє суб'єкта призначення про прийняте рішення у письмовій формі у триденний строк після його прийняття. У разі порушення цього строку вважається, що виборний орган первинної профспілкової організації (профспілковий представник) дав згоду на припинення державної служби.

Рішення виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) про відмову в наданні згоди на припинення державної служби повинно бути обґрунтованим. У разі коли в рішенні немає обґрунтування відмови в наданні згоди на припинення державної служби, суб'єкт призначення має право звільнити державного службовця без згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника).

Суб'єкт призначення має право припинити відносини з державним службовцем за власною ініціативою не пізніше як через місяць з дня одержання згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника).

Керуючись статтею 43¹ КЗпПУ, припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення без згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) допускається, зокрема, у

випадках ліквідації державного органу; звільнення державного службовця, який не є членом первинної профспілкової організації, що діє в державному органі; звільнення службових осіб центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах державного фінансового контролю та контролю за цінами; керівних працівників, які обираються, затверджуються або призначаються на посади державними органами.

Відповідно до статті 49² КЗпПУ про наступне вивільнення державних службовців персонально попереджають не пізніше ніж за два місяці.

Ліквідація, реорганізація державного органу, часткове зупинення діяльності державного органу, що тягнуть за собою скорочення чисельності або штату державних службовців, можуть здійснюватися тільки після завчасного надання професійним спілкам інформації з цього питання, включаючи інформацію про причини наступних звільнень, кількість і категорії державних службовців, яких це може стосуватися, про строки проведення звільнення. Суб'єкт призначення не пізніше трьох місяців з часу прийняття рішення проводить консультації з професійними спілками про заходи щодо запобігання звільненню чи зведенню їх кількості до мінімуму або пом'якшення несприятливих наслідків будь-якого звільнення. Професійні спілки мають право вносити пропозиції відповідним органам про перенесення строків або тимчасове припинення чи відміну заходів, пов'язаних з вивільненням державних службовців (стаття 49⁴ КЗпПУ).

Важливим є забезпечення державного службовця гарантіями поновлення на посаді та надання йому вихідної допомоги у разі припинення відносин державної служби з ініціативи суб'єкта призначення. Державному службовцю має бути виплачена вихідна допомога у розмірі середньої місячної заробітної плати (частина четверта коментованої статті) у разі звільнення на підставі пункту 1 частини першої статті 87 Закону. Частина третя коментованої статті гарантує державним службовцям у випадку їх звільнення за тією самою підставою, що у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення державний службовець має право поворотного прийняття на службу за його заявою, якщо він був призначений на посаду в цьому органі за результатами конкурсу. Фактично ця норма спрямована проти «уявних» реорганізацій, які нерідко раніше проводилися для зміни персонального складу державних органів. Адже звільнені службовці мають пріоритет прийняття на службу на новоутворені посади в реорганізованому державному органі.

5.2. Припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення відбувається у випадку встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування (пункт 2 частини першої статті 87 Закону).

Щодо правового регулювання випробування див. коментар до статті 35 Закону.

У разі звільнення державного службовця на підставі пункту 2 частини першої статті 87 Закону суб'єкт призначення попереджає держав-

ного службовця про звільнення у письмовій формі не пізніш як за сім календарних днів із зазначенням підстав невідповідності займаній посаді (частина шоста статті 35 Закону).

Якщо державний службовець не відповідає посаді за рівнем знань, кваліфікації або з інших причин, що було встановлено під час проходження ним випробування, суб'єкт призначення ініціює припинення відносин державної служби з таким державним службовцем.

Варто зауважити, що в окремих країнах особа під час випробування навіть не набуває статусу службовця.

5.3. Припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення відбувається у випадку отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності (пункт 3 частини першої статті 87 Закону). Щодо правового регулювання оцінювання результатів службової діяльності див. коментар до статті 44 Закону. Слід нагадати, що перше негативне оцінювання результатів службової діяльності не є підставою для звільнення державного службовця. Повторна негативна оцінка означає, що особа не покращила результатів своєї роботи, незважаючи на надану допомогу органу (наприклад, у частині підвищення кваліфікації тощо), тобто демонструє стійку невідповідність займаній посаді.

5.4. Пункт 4 частини першої статті 87 Закону передбачає, що за ініціативою суб'єкта призначення державна служба припиняється, якщо державний службовець вчиняє дисциплінарний проступок, який передбачає звільнення. Щодо правового регулювання звільнення з посади державної служби, як виняткового виду дисциплінарного стягнення, див. коментар до частини п'ятої статті 66 Закону.

5.5. Ще однією підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення може бути нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання.

Ця підстава виокремлена як самостійна частина статті, оскільки суб'єкт призначення має можливість ініціювати припинення державним службовцем державної служби, тобто ця підстава, на відміну від зазначених у частині першій коментованої статті, є правом, а не обов'язком суб'єкта призначення.

Наявність такої підстави обумовлена тим, що тривала відсутність державного службовця у випадку тимчасової непрацездатності може негативно впливати на функціонування державного органу, де особа проходить державну службу. Частина друга коментованої статті закріплює відповідні гарантії захисту прав державного службовця, а саме: 1) встановлення строку непрацездатності більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року; 2) у цей час не враховується відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами; 3) законом може бути встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворю-

вання; 4) за державним службовцем, який втратив працездатність під час виконання посадових обов'язків, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

Варто зауважити, що на відміну від трудового законодавства (у пункті 5 частини першої статті 40 КЗпПУ, де йдеться про «нез'явлення на роботу протягом більш як чотирьох місяців підряд внаслідок тимчасової непрацездатності»), Закон передбачає ще одну можливість обрахування часу непрацездатності – «більш як 150 календарних днів протягом року». Це положення, серед іншого, зумовлене попередньою негативною практикою «переховування» окремими недобросовісними особами на лікарняних листах протягом тривалого часу. У такому разі облік часу нез'явлення на службі здійснюється не підряд, а сумарно протягом року. При цьому під роком, очевидно, розуміється період, що відповідає 365 календарним дням, починаючи з першого дня нез'явлення на службу через тимчасову непрацездатність.

Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (реєстр. номер 6227 від 23 березня 2017 р.) пропонується під час обрахунку календарних днів нез'явлення державного службовця на службу внаслідок тимчасової непрацездатності не враховувати, крім часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, також період настання страхового випадку у зв'язку із необхідністю догляду за хворою дитиною; за хворим членом сім'ї; за дитиною віком до трьох років або дитиною-інвалідом віком до 18 років у разі хвороби матері або іншої особи, яка доглядає за цією дитиною; карантинном, накладеним органами санітарно-епідеміологічної служби; у разі здійснення санаторно-курортного лікування, якщо тривалість щорічної (основної та додаткової) відпустки недостатня для лікування та проїзду до санаторно-курортного закладу і назад відповідно до законодавства про соціальне страхування.

Стаття 88. Припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін

1. Підставами для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, є:

1) поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала;

2) неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;

3) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи;

4) визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його мерлим;

5) обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень;

6) смерть державного службовця.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є визначення переліку підстав для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є закріплення можливості припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, як для захисту публічних інтересів (свочасного заповнення посад), так і недопущення свавільного звільнення з державної служби (за рахунок чіткого визначення переліку підстав для звільнення).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Коментована стаття пов'язана з частиною шостою статті 43 Конституції України, якою громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Правовою основою коментованої статті також є складова принципу стабільності державної служби – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом (стаття 4 Закону).

Коментована стаття враховує пункт 16 «Звільнення з публічної служби» Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, відповідно до якого

звільнення повинно відбуватися лише у тих випадках та з тих причин, які обумовлені законом.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Дієздатна особа – особа, яка усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними, здатна своїми діями набувати для себе цивільних прав і самостійно їх здійснювати, а також створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання (частина перша статті 30 ЦКУ)³⁰⁵.

Недієздатна особа – фізична особа, яка внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Недієздатною фізична особа визнається за рішенням суду (частина перша статті 39 ЦКУ).

Обмежено дієздатна особа – фізична особа, яка страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними; зловживає спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми тощо і тим ставить себе чи свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона за законом зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище. Обмежено дієздатною фізична особа визнається за рішенням суду (частини перша, друга статті 36 ЦКУ).

Виборна посада – посада, заміщення якої відбувається шляхом виборів.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. На відносини державної служби можуть істотно вплинути непередбачувані події та явища. Статтею 88 Закону визначені випадки, коли відносини державної служби припиняються за обставин, що переважно не пов'язані з волею суб'єкта призначення та безпосередньо державного службовця. Визначені в коментованій статті підстави характеризуються певними зовнішніми чинниками, які не залежать від будь-кого з учасників відносин, а тому не підконтрольні їм (крім випадків, що спричиняють обмеження дієздатності, а також обрання на виборну посаду до органу державної влади, органу місцевого самоврядування).

5.2. Незалежно від волі учасників відносин державної служби може виникнути ситуація, коли за рішенням суду на посаді поновлюється незаконно звільнений (незаконно переведений) державний службовець, який її раніше займав (пункт 1 частини першої коментованої статті). Це є підставою для припинення державної служби державним службовцем, який займає таку посаду.

5.3. Обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, є також

³⁰⁵ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Стор. 7. – Ст. 461.

неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я. Обов'язковою вимогою є підтвердження цього факту медичним висновком. Порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я та форма медичного висновку про неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я затверджений наказом Нацдержслудби та МОЗ від 13 квітня 2016 р. № 80/352³⁰⁶. Зазначений Порядок надання медичного висновку визначає процедуру видачі закладами охорони здоров'я медичного висновку про неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я.

Медичний огляд державного службовця з метою встановлення фізичної і психофізіологічної придатності до виконання їх службових обов'язків здійснюється в лікувально-профілактичних закладах, які щороку проводять профілактичний медичний огляд державних службовців.

Порядок проведення медичного огляду державних службовців, формування медичної комісії, яка оцінює стан здоров'я державного службовця, здійснюються відповідно до наказу МОЗ, Головного управління державної служби України та Державного управління справами «Про проведення щорічного профілактичного медичного огляду державних службовців» від 18 лютого 2003 р. № 75/24/1³⁰⁷.

Особам, які перебувають на посадах державної служби і визнані інвалідами, протипоказання до умов праці та трудові рекомендації встановлюють медико-соціальні експертні комісії в установленому законодавством порядку. Видачу медичного висновку здійснює медична комісія відповідного закладу охорони здоров'я.

Якщо в результаті медичного огляду у державного службовця, який займає посаду, пов'язану з допуском до державної таємниці, будуть виявлені захворювання (розлади) відповідно до переліку, затвердженого наказом МОЗ та СБУ «Про затвердження Переліку психічних захворювань (розладів), які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці і за наявності яких допуск до державної таємниці громадянину не надається» від 13 травня 2002 р. № 174/136³⁰⁸, складається медичний висновок із зазначенням рекомендацій медичної комісії.

Медичний висновок заповнює голова медичної комісії на підставі записів

³⁰⁶ Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я: наказ Нацдержслужби та МОЗ від 13.04.2016 р. №80/352 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 41. – Стор. 300. – Ст. 1562.

³⁰⁷ Про проведення щорічного профілактичного медичного огляду державних службовців: наказ МОЗ, Головного управління державної служби України, Державного управління справами від 18.02.2003 р. № 75/24/1 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Стор. 533. – Ст. 501.

³⁰⁸ Про затвердження Переліку психічних захворювань (розладів), які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці і за наявності яких допуск до державної таємниці громадянину не надається: наказ МОЗ, СБУ від 13.05.2002 р. № 174/136 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 22. – Стор. 145. – Ст. 1085.

медичної картки амбулаторного хворого. Облік медичних висновків здійснюється у журналі реєстрації виданих медичних висновків про неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я. Медичний висновок надсилається лікувально-профілактичним закладом до державного органу, в якому працює державний службовець, не пізніше ніж на третій день з дня його реєстрації. Результати медичного обстеження можуть бути оскаржені в установленому законодавством порядку.

5.4. Підставою для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, є набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи (пункт 3 коментованої статті). Відповідно до частини першої статті 223 ЦПКУ, рішення суду набирає законної сили після закінчення строку для подання апеляційної скарги, якщо апеляційну скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після розгляду справи апеляційним судом.

5.5. Підставою для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, є визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим (пункт 4 коментованої статті).

Відповідно до частин першої, другої статті 43 ЦКУ фізична особа може бути визнана судом безвісно відсутньою, якщо протягом одного року в місці її постійного проживання немає відомостей про місце її перебування. У разі неможливості встановити день одержання останніх відомостей про місце перебування особи початком її безвісної відсутності вважається перше число місяця, що йде за тим, у якому були одержані такі відомості, а в разі неможливості встановити цей місяць – перше січня наступного року.

Відповідно до частин першої–третьої статті 46 ЦКУ фізична особа може бути оголошена судом померлою, якщо у місці її постійного проживання немає відомостей про місце її перебування протягом трьох років, а якщо вона пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підставу припускати її загибель від певного нещасного випадку, – протягом шести місяців, а за можливості вважати фізичну особу загиблою від певного нещасного випадку або інших обставин внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру – протягом одного місяця після завершення роботи спеціальної комісії, утвореної внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Фізична особа, яка пропала безвісти у зв'язку з воєнними діями, може бути оголошена судом померлою після спливу двох років від дня закінчення воєнних дій. З урахуванням конкретних обставин справи суд може оголосити фізичну особу померлою і до спливу цього строку, але не раніше спливу шести місяців.

Фізична особа оголошується померлою від дня набрання законної сили рішенням суду про це. Фізична особа, яка пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підстави припустити її загибель від

певного нещасного випадку або у зв'язку з воєнними діями, може бути оголошена померлою від дня її вірогідної смерті.

5.6. Ще однією підставою для припинення державної служби (навіть чи тут може йтися про повну незалежність від волі сторін, принаймні від волі державного службовця) є обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування (пункт 5 коментованої статті). Визначальним для характеристики цієї підстави є: 1) виборність посади; 2) в органі державної влади або органі місцевого самоврядування; 3) день набуття повноважень такою особою; 4) здійснення повноважень на такій посаді на постійній основі. Ця підстава пов'язана не лише з принципом політичної неупередженості державної служби і політичних обмежень для державних службовців (згідно зі статтею 10 Закону), а також стосується фактичної (фізичної) неможливості поєднання посад, тобто виконання двох робіт одночасно.

5.7. Підставою для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, є смерть державного службовця, яка підтверджується свідоцтвом про смерть, виданим районним, районним у містах, міським (міст обласного значення), міськрайонним, міжрайонним відділом державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в АР Крим, в областях, містах Києві та Севастополі.

Стаття 89. Передача справ і майна

1. Державний службовець зобов'язаний до звільнення з посади чи переведення на іншу посаду передати справи і довірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно (далі – майно) особі, уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному державному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи і майно.

2. Факт передачі справ і майна засвідчується актом, що складається у двох примірниках і підписується уповноваженою особою, керівником служби управління персоналом відповідного державного органу та державним службовцем, який звільняється. Один примірник акта видається державному службовцю, який звільняється, другий примірник або його копія долучається до особової справи цього державного службовця.

3. У разі якщо через невиконання обов'язку щодо передачі справ і майна створено істотну загрозу публічним інтересам, особа може бути притягнена до відповідальності згідно із законом.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є відносини з приводу передачі справ і майна, що виникають між державним службовцем і особою, уповноваженою суб'єктом призначення у відповідному державному органі, у випадку припинення державної служби.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є встановлення обов'язку державного службовця, який звільняється, передати справи і майно, а також визначення порядку такої передачі, тобто захист публічних інтересів від втрати майна чи інформації (справ).

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою статті є принцип законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Публічний інтерес – інтерес держави, суспільства, громади, а також важливий для значної кількості фізичних та/або юридичних осіб інтереси та потреби.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

Передача справ і майна державним службовцем є важливою дією на стадії припинення відносин державної служби, яка сприяє забезпеченню стабільності та безперервності виконання функцій державної служби. Коментованою статтею визначений двосторонній обов'язок передати і прийняти справи і майно. Справи і майно передаються особі, уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному державному органі.

Доказом передачі справ і майна є складений акт. Частина друга коментованої статті містить вимоги щодо кількості примірників акта; осіб, які повинні його підписати; видання та збереження примірників акта.

Частина третя коментованої статті передбачає можливість притягнення особи до відповідальності, якщо через невиконання обов'язку щодо передачі справ і майна створено істотну загрозу публічним інтересам. Очевидно, у такому разі може йтися і про цивільно-правову, і про кримінальну відповідальність. Оскільки, наприклад, через неналежне виконання обов'язку щодо передачі справ та майна може бути заподіяно матеріальну шкоду державі (власне державному органу) або третім особам (зокрема, певним суб'єктам господарювання). Може йтися і про певні види службових злочинів, насамперед про службову недбалість (стаття 367 ККУ). У контексті коментованої статті це пов'язано з істотною загрозою публічним інтересам.

Стаття 90. Пенсійне забезпечення

1. Пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

1. Предмет регулювання

Стаття гарантує право державного службовця на пенсійне забезпечення та містить посилання на інший нормативно-правовий акт - Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»³⁰⁹.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є встановлення системи пенсійного забезпечення державних службовців, що нині є єдиною для всіх громадян України. Це дає змогу виконати два завдання:

1) змінити підходи у використанні матеріальних стимулів для залучення громадян на державну службу не за рахунок пенсійного забезпечення, а за рахунок заробітної плати;

2) забезпечити соціальну справедливість, коли усі громадяни користуються однаковою системою пенсійного забезпечення.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Правовою основою коментованої статті є стаття 46 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх, зокрема, у разі втрати годувальника, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Коментована стаття враховує пункт 13 «Соціальний захист» Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, відповідно до якого держава має забезпечувати соціальний захист публічних службовців, зокрема їх пенсійне забезпечення, на основі загальної системи чи особливих механізмів соціального та пенсійного забезпечення.

³⁰⁹ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 33. – Стор. 126. – Ст. 1770.

4. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

4.1. Закон «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, передбачених зазначеним Законом, а також регулює порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам, передбаченим згаданим Законом.

4.2. Система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів. Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, передбачених Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених зазначеним Законом. Третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення (частина перша статті 2 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Другий та третій рівні системи пенсійного забезпечення становлять систему накопичувального пенсійного забезпечення (частина друга статті 2 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»). Згаданий Закон регулює відносини, що виникають між суб'єктами системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (частина перша статті 5).

4.3. Відповідно до Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» за рахунок коштів Пенсійного фонду в солідарній системі призначаються такі пенсійні виплати:

- 1) пенсія за віком;
- 2) пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);

3) пенсія у зв'язку з втратою годувальника.

За рахунок коштів накопичувальної системи пенсійного страхування, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках Накопичувального фонду або на індивідуальних пенсійних рахунках у відповідних недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення, здійснюються такі пенсійні виплати, як довічні пенсії і одноразова виплата.

У солідарній системі надаються соціальні послуги за рахунок коштів Пенсійного фонду. До соціальних послуг належить допомога на поховання пенсіонера (стаття 9 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

Особі, яка має одночасно право на різні види пенсії (за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника), призначається один із цих видів пенсії за її вибором. Особі, яка має право на довічну пенсію, призначається один з видів довічної пенсії за її вибором (стаття 10 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»). Довічна пенсія – пенсійна виплата за рахунок коштів, що обліковуються на накопичувальному пенсійному рахунку застрахованої особи, а у випадках, передбачених законом, – на індивідуальному пенсійному рахунку учасника недержавного пенсійного фонду, сума та порядок виплати якої визначаються в договорі страхування довічної пенсії, укладеному із страховою організацією, що сплачується особі після досягнення нею пенсійного віку або членам її сім'ї чи спадкоємцям у випадках, передбачених зазначеним Законом;

4.4. Відповідно до статті 26 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років та наявності страхового стажу не менше 15 років. До досягнення 60-річного віку право на пенсію за віком мають жінки 1961 року народження і старші після досягнення ними віку, зазначеного у згаданій статті.

Розмір пенсії визначається виходячи з розміру заробітної плати та множення останнього на коефіцієнт страхового стажу державного службовця. Порядок обчислення стажу державної служби регулюється статтею 46 Закону «Про державну службу» та постановою КМУ «Про затвердження порядку обчислення стажу державної служби» від 25 березня 2016 р. №229³¹⁰. У згаданому Порядку, зокрема, зазначено, що обчислення стажу державної служби здійснює служба управління персоналом державного органу. Документом для визначення стажу державної служби є трудова книжка, копія послужного списку, військовий квиток та інші документи, які відповідно до законодавства підтверджують стаж роботи (довідки, виписки з наказів, дані, наявні в реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування тощо). За відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній стаж державної служби обчислюється на підставі

³¹⁰ Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 229 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 26. – Стор. 58. – Ст. 1038.

інших документів, виданих за місцем роботи, служби, а також архівними установами.

Види зайнятості, які зараховуються до стажу державної служби, визначені у статті 46 коментованого Закону.

Стаж державної служби обчислюється у днях, місяцях і роках.

Згідно із частиною третьої статті 27 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність.

Особі, яка набула право на пенсію за віком, але після досягнення пенсійного віку виявила бажання працювати і одержувати пенсію з більш пізнього віку, пенсія за віком призначається з урахуванням страхового стажу на день звернення за призначенням пенсії з підвищенням розміру пенсії за віком, обчисленого відповідно до статті 27 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», на такий відсоток:

на 0,5 відсотка за кожний повний місяць страхового стажу після досягнення пенсійного віку у разі відстрочення виходу на пенсію на строк до 60 місяців;

на 0,75 відсотка за кожний повний місяць страхового стажу після досягнення пенсійного віку у разі відстрочення виходу на пенсію на строк понад 60 місяців (частина перша статті 29 згаданого Закону).

4.5. Пенсія по інвалідності призначається в разі настання інвалідності, що спричинила повну або часткову втрату працездатності внаслідок загального захворювання (в тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства) за наявності страхового стажу, передбаченого статтею 32 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Пенсія по інвалідності призначається незалежно від того, коли настала інвалідність: у період роботи, до влаштування на роботу чи після припинення роботи (частини перша та друга ст. 30 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»). Страховий стаж, необхідний для призначення пенсії по інвалідності, розмір пенсії, період, на який призначається пенсія по інвалідності, строк виплати пенсії в разі зміни групи інвалідності або відновлення працездатності визначені розділом IV Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

4.6. Пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні, за наявності в годувальника на день смерті страхового стажу, який був би необхідний йому для призначення пенсії за III групою інвалідності, а в разі смерті пенсіонера або осіб, зазначених у частині другій статті 32 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»), а також у разі смерті (загибелі) особи внаслідок поранення, каліцтва, контузії чи інших

ушкоджень здоров'я, одержаних під час участі у масових акціях громадського протесту в Україні з 21 листопада 2013 року по 21 лютого 2014 року за євроінтеграцію та проти режиму Януковича (Революції Гідності), – незалежно від тривалості страхового стажу. При цьому дітям пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника. Батьки і чоловік (дружина) померлого, які не були на його утриманні, мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника, якщо втратили джерело засобів до існування (стаття 36 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

Перелік тих, хто вважаються непрацездатними членами сім'ї, розмір пенсії у зв'язку з втратою годувальника, період, на який призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника, зміна розміру пенсії, призначення однієї пенсії у зв'язку з втратою годувальника на всіх членів сім'ї, виділення частки пенсії визначені розділом V Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

4.7. Порядок визначення заробітної плати (доходу) для обчислення пенсії у солідарній системі, призначення, перерахунок та виплата пенсії регулюються розділом VI Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Пенсійні виплати за рахунок коштів накопичувальної системи пенсійного страхування регулюються розділом VII Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Розділ X

ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ. ПАТРОНАТНА СЛУЖБА

Стаття 91. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах

1. Дія цієї статті поширюється на голів місцевих державних адміністрацій, керівників апаратів (секретаріатів) Верховної Ради України, допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби.

2. Керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у частині першій цієї статті, крім Керівника Секретаріату Конституційного Суду України, призначаються на посаду в порядку, визначеному законом, за пропозицією Комісії за результатами конкурсного відбору, а керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя – з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів.

3. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Пропозиції щодо кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій вносить Кабінету Міністрів України Комісія за результатами конкурсного відбору в порядку, визначеному цим Законом.

4. Керівник Апарату Верховної Ради України призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України у порядку, визначеному Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

5. Керівник апарату Адміністрації Президента України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України.

6. В апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України, затвердження переліку посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлення категорій посад державної служби здійснюється Комісією за поданням керівника державної служби з урахуванням критеріїв, визначених частиною четвертою статті 3 цього Закону.

7. Керівник Секретаріату Конституційного Суду України, його перший заступник та заступник призначаються на посади та звільняються з посад у порядку, визначеному Законом України «Про Конституційний Суд України».

8. Повноваження керівника державної служби в органах прокуратури здійснює керівник відповідного органу прокуратури.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є особливості призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій, а також керівників апаратів (секретаріатів) у низці конституційних та деяких допоміжних державних органах. Предметом регулювання статті є також порядок визначення типів посад в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України, і віднесення посад державної служби у таких органах до відповідних категорій.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є:

1) запровадження посади керівника апарату (секретаріату) в державних органах, які не очолюються державними службовцями (частина перша), а також визначення порядку призначення на такі посади та звільнення з посад (частина друга), в тому числі врегулювання цього питання щодо керівників апаратів ВРУ (частина четверта) та Адміністрації Президента України (частина п'ята статті);

2) чітке визначення порядку призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій (частина третя) саме як державних службовців;

3) забезпечення обґрунтованого розподілу посад за типами в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України, а також віднесення посад державної служби до відповідних категорій.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

У статті кілька норм мають конституційну основу, зокрема, пов'язані з: - частиною четвертою статті 118 Конституції, яка регламентує поря-

док призначення на посади і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій;

- пунктом 35 частини першої статті 85 Конституції, яким встановлено, що до повноважень ВРУ належить призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату ВРУ;

- пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції, відповідно до якого Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Одним з основних термінів статті є «керівник апарату (секретаріату) державного органу». Це посада (посадова особа):

1) в органі державної влади, який очолюється не державним службовцем або складається (стосовно державних колегіальних органів) не з числа державних службовців;

2) яка повинна виконувати функції керівника державної служби щодо інших державних службовців у відповідному державному органі (його апараті).

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Коментована стаття має тісний зв'язок із статтею 3 Закону, оскільки її норми пов'язані зі статусом керівників допоміжних органів, а також голів та членів державних колегіальних органів, посади яких не належать до посад державної служби. Державні службовці в апаратах таких допоміжних органів забезпечують організацію їхньої стабільної та професійної роботи.

Стаття доповнює конституційний порядок призначення на посади і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій і має зв'язок із частиною другою статті 6 Закону, у якій визначено, що ці посади належать до посад державної служби категорії «А».

5.2. Відповідно до частини першої коментованої статті, її норми поширюються на голів місцевих державних адміністрацій, **керівників апаратів (секретаріатів)** ВРУ, допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента в АР Крим, Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення і радіомовлення, Уповноваженого ВРУ з прав людини, Фонду державного майна, КСУ, ВСУ, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, НАЗК, РНБО, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби. З правової точки зору, це означає, що норми Закону чітко підтверджують, що посади голів місцевих державних адміністрацій належать до посад державної служби, а також встановлюють необхідність запровадження посади

керівника апарату (секретаріату) в інших перерахованих у статті державних органах. При цьому серед таких державних органів є «конституційні» (РНБО чи Рахункова палата), судові органи влади та інші державні органи (державні колегіальні органи, якими нині є насамперед державні регулятори у сфері природних монополій та суміжних ринків). Посади керівників апаратів (секретаріатів) вводяться, щоб забезпечити єдність підходів Закону, за яких функції керівника державної служби в органі може виконувати лише державний службовець (а не особа, що займає політичну посаду, і не є суддею тощо).

5.3. Відповідно до частини другої статті, керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у частині першій статті, призначаються на посаду в порядку, визначеному Законом, за пропозицією Комісії за результатами конкурсного відбору. Це підтверджує загальну позицію законодавця, що призначення на посади керівника державної служби в органі здійснюється без будь-яких винятків, тобто як і щодо інших посад державної служби категорії «А», відбір кандидатур здійснюється Комісією на конкурсній основі. Комісія проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду.

У цьому контексті актуальним є питання чи усі державні органи і допоміжні органи, які утворюються главою держави, потребують, щоб посада керівника апарату (секретаріату) відносилася до категорії «А». Адже цілком можливі ситуації, коли і за штатним розписом, і за завданнями це можуть бути малочисельні органи з достатньо простими функціями. У таких випадках, очевидно, що і законодавець, і Президент України повинні раціонально підходити до питання доцільності утворення окремих допоміжних органів або їхнє утворення у складі апаратів інших органів. Необхідно зважати не лише на престижність віднесення посади керівника апарату допоміжного органу до посад державної служби категорії «А», а і на інші наслідки такого віднесення. Зокрема, йдеться про відносну складність та достатньо тривалу процедуру конкурсного відбору, що проводиться Комісією, і про необхідність звернення до зазначеної Комісії перед прийняттям рішення про переведення чи звільнення з такої посади.

5.4. Ряд особливостей призначення керівників апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя містять норми законодавства про судоустрій і статус суддів. Так, відповідно до частини четвертої статті 155 Закону «Про судоустрій та статус суддів», керівника апарату місцевого суду, його заступника призначає за погодженням голови відповідного суду на посаду та звільняє з посади начальник відповідного територіального управління ДСА, а керівників апаратів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, ВСУ, їх заступників призначає за погодженням голови відповідного суду на посаду та звільняє з посади Голова ДСА.

Щодо керівника Секретаріату КСУ, то відповідно до частини третьої статті 44 нової редакції Закону «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII, його призначає на посаду та звільняє з посади

Суд за поданням Голови Суду. Кандидат на посаду керівника Секретаріату має відповідати кваліфікаційним вимогам, передбаченим Законом «Про державну службу» для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А», а також мати вищу юридичну освіту та стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше 10 років.

Відповідно до частини четвертої статті 44 Закону «Про Конституційний Суд України», керівник Секретаріату має першого заступника, заступників, яких Суд призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Голови Суду. Кандидати на посади першого заступника та заступників керівника Секретаріату мають відповідати кваліфікаційним вимогам, передбаченим Законом «Про державну службу» для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А».

Ключовим органом системи правосуддя є Вища рада правосуддя. Відповідно до частини третьої статті 27 Закону «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII, керівник секретаріату цього органу та його заступники призначаються на посади та звільняються з посад Вищою радою правосуддя у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених згаданим Законом.

5.5. Частина третя коментованої статті фактично ґрунтується на конституційних приписах (частина четверта статті 118 Конституції) про порядок призначення на посади і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій. У цій частині деталізується порядок добору кандидатур на вищезазначені посади, зокрема, передбачено, що пропозиції стосовно кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій КМУ вносить Комісія за результатами конкурсного відбору в порядку, визначеному Законом.

5.6. Керівник Апарату ВРУ призначається на посаду і звільняється з посади ВРУ у порядку, визначеному Конституцією та Регламентом ВРУ. Відповідно до пункту 35 частини першої статті 85 Конституції України, до повноважень ВРУ належить призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату ВРУ. Вищенаведена норма Основного Закону України відображена і в частині першій статті 8 Регламенту ВРУ, відповідно до якої, керівник Апарату ВРУ призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою. Кандидатуру на посаду керівника Апарату ВРУ, відповідно до частини другої статті 8 Регламенту, визначає і пропонує Верховній Раді Голова ВРУ. Постанова Верховної Ради про призначення на посаду чи звільнення з посади керівника Апарату ВРУ приймається відкритим поіменним голосуванням.

5.7. Зміст частини п'ятої статті також передбачає наявність посади вищого державного службовця в Адміністрації Президента України – «керівник апарату», а також встановлено, що призначення на цю посаду та звільнення з цієї посади здійснюється Президентом. Очевидно, що відбір кандидатур на цю посаду здійснюється як і щодо інших державних службовців.

5.8. Дія частини шостої коментованої статті поширюється на допоміжні органи, які утворюються Президентом. Відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції, Президент України утворює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Затвердження переліку посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування таких допоміжних органів, а також віднесення посад державної служби до відповідних категорій здійснюється Комісією за поданням керівника державної служби (керівника апарату) з урахуванням критеріїв, визначених частиною четвертою статті 3 Закону. Отже, керівник апарату допоміжного органу, утвореного Президентом України, здійснює розподіл вищезазначених посад і подає такий перелік на затвердження Комісії. Комісія виконує контрольну функцію з метою забезпечення раціонального та обґрунтованого розподілу посад керівником апарату (наприклад, щоб посади працівників патронатних служб або працівників, які виконують функції з обслуговування таких допоміжних органів, не було віднесено до посад державної служби і щоб посади державної служби були коректно розподілені між категоріями).

5.9. Відповідно до частини сьомої коментованої статті, повноваження керівника державної служби в органах прокуратури здійснює керівник відповідного органу прокуратури. Систему прокуратури України становлять Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури, військові прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Отже, керівниками державної служби в органах прокуратури виступають Генеральний прокурор та прокурори, які очолюють відповідні прокуратури.

Стаття 92. Патронатна служба

1. До посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах.

2. Працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений.

3. Трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Акт про звільнення приймається керівником державної служби.

Працівник патронатної служби може бути достроково звільнений з посади за ініціативою особи, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби.

4. На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім статей 39¹, 41-43¹, 49² Кодексу законів про працю України.

Особливості патронатної служби в судах, органах та установах системи правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів.

5. Час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується при присвоєнні державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу.

6. Працівник патронатної служби, який виявив бажання вступити або повернутися на державну службу, реалізує таке право у порядку, визначеному цим Законом для осіб, які вперше вступають на державну службу, з обов'язковим проведенням конкурсу.

1. Предмет регулювання

Предметом регулювання статті є патронатна служба.

2. Цілі статті (мета норми)

Метою статті є додаткове закріплення відокремлення посад патронатної служби від посад державної служби, визначення зв'язків патронатної служби з державною службою, а також установлення певних гарантій для працівників патронатних служб.

Фактично включення зазначеної статті до Закону мало на меті закріпити компроміс з противниками виведення патронатної служби за межі державної служби, а також мінімізувати правову невизначеність для громадян, що

є працівниками патронатних служб, надати їм можливі компенсатори від втрати статусу державних службовців.

3. Правова основа коментованого положення (конституційні норми, принципи права/державної служби; рекомендації (стандарти) міжнародних організацій (Рада Європи, ОЕСР)

Одними з ключових принципів державної служби є професіоналізм та політична неупередженість. Цілком очевидно, що неможливо забезпечити дотримання цих принципів щодо службовців, які обслуговують осіб, що займають політичні посади (члени Уряду, народні депутати України тощо).

4. Визначення термінів, які потребують тлумачення

Патронатною службою є трудова зайнятість осіб, які працюють помічниками, радниками та іншим допоміжним персоналом осіб, що займають державні політичні посади. В Україні до патронатної служби, відокремленої від державної служби, відповідно до Закону також віднесена діяльність осіб, які працюють помічниками та іншим допоміжним персоналом суддів.

Ключовими ознаками патронатної служби, зокрема у «політичних кабінетах», є: призначення на посади без кваліфікаційних вимог на розсуд керівника («патрона») та звільнення з посади на розсуд керівника; обмеженість максимального строку перебування на посаді строком повноважень керівника.

5. Місце коментованого положення у цілісному механізмі/інституті, зв'язки цієї норми з іншими положеннями Закону та підзаконними нормативними актами; умови і особливості застосування

5.1. Оскільки посади патронатної служби не належать до посад державної служби, норми статті в ідеалі не повинні входити до предмету регулювання Закону. В той же час з метою нормативного закріплення відокремлення патронатної служби від державної, а також з метою пошуку компромісу серед усіх заінтересованих сторін під час ухвалення Закону, коментовану статтю було внесено до Закону. При цьому здійснене законодавцем виведення патронатної служби за межі державної служби треба віднести до одного з найбільших досягнень Закону.

Відмежування патронатної служби від державної служби необхідне з ряду причин.

По-перше, патронатна служба пов'язана з наданням консультативно-дорадчих послуг політичного характеру особам, що займають політичні посади. Через цю особливість посади патронатної служби нерідко називають «посадами політичних службовців», а самі патронатні служби у західних країнах ще називають «політичними кабінетами». Зокрема, патронатні службовці допомагають політичним діячам у комунікації із ЗМІ, у комунікації з виборцями, надають політичні поради своїм «патронам». Однак посади патронатної служби не належать до політичних посад, оскільки відповідні посадові особи не мають самостійних владних повноважень, а лише допоміжні.

По-друге, працівники патронатних служб доволіно добираються посадовими особами, що займають політичні посади. Отже, відсутність конкурсної процедури призначення, а також повна залежність виконання робочих функцій від волі політичного керівництва, засвідчують цілковиту відмінність патронатної служби від державної служби. До працівника патронатної служби не висувається жодних формальних кваліфікаційних вимог (зокрема, щодо рівня освіти, стажу та досвіду роботи). Таким чином, на відміну від державних службовців, працівники патронатних служб призначаються політичними посадовцями за власним бажанням необмеженим вибором та під особисту відповідальність.

У цьому контексті слід зауважити, що за попереднім нормативним регулюванням такі особи (радники, помічники, консультанти, прес-секретарі тощо) наділялися статусом державних службовців, хоча й добирались доволіно. У зв'язку з цим, стаття відіграє «пом'якшувальну» роль, а саме мінімізує спротив прийняттю Закону, і визначає правове становище працівників патронатних служб. В результаті нормами статті чітко визначено статус цих осіб, а також забезпечено їм гарантії щодо збереження стажу роботи у разі подальшого працевлаштування на посади державної служби.

Варто зауважити, що в силу специфіки посадових функцій суддівських посад, дискусійним питанням було віднесення посад помічників і наукових консультантів суддів КСУ та помічників суддів до посад патронатної служби. На відміну від політичних посад, до суддів висуваються кваліфікаційні вимоги та вимоги щодо політичної неупередженості. Крім того, судді, як і переважна більшість державних службовців, призначаються безстроково. У зв'язку з цим, посада судді є досить подібною за своїми характеристиками (професійність і політична нейтральність) до посад державної служби. Так само і посади помічників та консультантів суддів дещо відрізняються за колом посадових обов'язків від працівників патронатних служб, що працюють з посадовими особами, посади яких віднесені до політичних. Вони виконують роботу професійного характеру. Наприклад, помічник судді здійснює підбір актів законодавства та матеріалів судової практики, які необхідні для розгляду конкретної судової справи, бере участь у попередній підготовці судових справ до розгляду тощо. До патронатних службовців, які добираються судьями, висуваються й кваліфікаційні вимоги. Так, відповідно до частини другої статті 157 Закону «Про судоустрій і статус суддів», помічником судді може бути лише громадянин України, який має вищу юридичну освіту і вільно володіє державною мовою. Помічники суддів ВСУ повинні також мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років.

Отже, посади помічників і наукових консультантів суддів КСУ та помічників суддів було б доцільно віднести до посад державної служби, що дало б змогу сформувати в кожному суді стабільний корпус професійних помічників. Однак з метою забезпечення більшої незалежності суддів та можливості самостійного добору помічників і консультантів ці посади було віднесено до патронатної служби. Це рішення, зафіксоване у Законі, було ухвалене за пропозицією представників судової гілки влади.

5.2. Відповідно до частини другої коментованої статті, працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений.

Оскільки посадова особа патронатної служби добирається самостійно своїм керівником (тобто без жодних конкурсних процедур), цілком логічним є припис згаданої норми стосовно неможливості такої особи залишатись на займаній посаді після закінчення строку повноважень її «патрона» (керівника).

5.3. У частині третій коментованої статті визначається момент, з якого повноваження патронатного службовця припиняються, – день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Звільнення патронатного службовця оформлюється актом про звільнення, що приймається керівником державної служби в органі. Такий підхід пояснюється тим, що самі посадові особи, які займають політичні посади, не мають формальних повноважень щодо управління персоналом та власних служб з питань персоналу. Тому, наприклад, видання наказу про призначення або звільнення прес-секретаря або помічника міністра покладено на державного секретаря міністерства. Хоча фактичне прийняття рішення про призначення на посаду або звільнення з посади працівника патронатної служби здійснюється посадовою особою, працівником патронатної служби якої він призначений. І саме «патрон» (керівник) визначає завдання для патронатного службовця.

5.4. Особливості зайнятості на посадах патронатної служби зумовлюють необхідність застосування ряду винятків щодо поширення окремих статей КЗпПУ до даних службовців. На працівників патронатної служби законодавство про працю поширюється лише частково. Винятки становлять норми статей, які передбачають можливість продовження дії строкового трудового договору на невизначений строк (стаття 39¹ КЗпПУ), додаткові підстави розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця або уповноваженого ним органу (стаття 41 КЗпПУ), переважне право на залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці (стаття 42 КЗпПУ), переважне право на укладення трудового договору у разі поворотного прийняття на роботу (стаття 42¹ КЗпПУ), розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця або уповноваженого ним органу за попередньою згодою виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) (стаття 43 КЗпПУ), розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця або уповноваженого ним органу без попередньої згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) (стаття 43¹ КЗпПУ), порядок вивільнення працівників (стаття 49² КЗпПУ).

Так, абсолютно логічним є виняток щодо незастосування до працівників патронатних служб статті 49² КЗпПУ, адже її норми зобов'язують роботодавців попереджати працівників про наступне вивільнення не пізніше ніж за два місяці. В даному випадку посадова особа, що займає політичну посаду (керівник), самостійно, без жодних конкурсних процедур, добирає для виконання допоміжних функцій працівників за власними критеріями. Надалі,

якщо робота патронатного службовця не задовольняє суб'єкта його призначення, він повинен мати можливість невідкладно звільнити таку особу, та відібрати іншого патронатного службовця на заміну. Нераціонально з точки зору публічних інтересів зобов'язувати посадову особу, що займає політичну посаду, працювати протягом двох місяців з помічником чи консультантом всупереч її волі.

У національному законодавстві досить подібно врегульовано і питання патронатної служби в судах. Так, відповідно до частини третьої статті 157 Закону «Про судоустрій і статус суддів», судді самостійно здійснюють добір помічників. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду за поданням судді, а відповідно до частини четвертої статті 157 згаданого Закону, помічники суддів з питань підготовки справ до розгляду підзвітні лише відповідному судді.

Умови оплати праці працівників патронатної служби визначаються КМУ³¹¹.

5.5. Для працівників патронатних служб передбачена можливість зарахування стажу роботи на посаді патронатної служби до стажу роботи на державній. Водночас висувуються дві умови для такого зарахування:

- до призначення на посаду патронатної служби особа перебувала на посаді державної служби;
- після звільнення з посади патронатної служби особа повернулася на роботу на посаді державної служби.

Цю норму не слід розглядати виключно як компенсаторну. Оскільки суттєві відмінності у порядку призначення та функціях патронатної служби та державної, є певні спільні характеристики. Так, працюючи в системі міністерства чи іншого державного органу, працівник патронатної служби отримує досвід роботи в державному апараті та набуває знань і навиків у сфері урядування.

5.6. Відповідно до частини шостої коментованої статті працівник патронатної служби, який виявив бажання вступити або повернутися на державну службу, реалізує таке право у порядку, визначеному Законом для осіб, які вперше вступають на державну службу, тобто лише на загальних конкурсних засадах.

Оскільки норми Закону «Про державну службу» 1993 року поширювались на патронатних службовців, однією з найбільш поширених практик вступу на посади державної служби було позаконкурсне переведення на інші посади після певного часу роботи на патронатній службі. Таким чином, пропрацювавши, наприклад, лише кілька тижнів на посаді помічника-консультанта народного депутата України, особа вже могла бути переведеною на посаду директора департаменту міністерства. Це був недобросовісний, але законний спосіб уникнення конкурсної процедури для вступу на посаду державної служби.

³¹¹ Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах: постанова КМУ від 05.06.2016 р. № 323 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 87.

Коментована норма спрямована на забезпечення рівних умов відбору для призначення на посади державної служби щодо всіх кандидатів, у тому числі щодо кандидатів, які перебували на посадах патронатної служби. Таким чином, відтепер переведення на посаду державної служби особи, що була призначена без жодних кваліфікаційних вимог та без конкурсу на посаду патронатної служби, стало неможливим.

Розділ XI

ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

Загальний коментар до розділу

Закон містить розділ «Прикінцеві та перехідні положення». Закон є одним з найкращих прикладів практики прийняття ВРУ законодавчого акта, який повно і комплексно регулює відносини у відповідній сфері і визначає алгоритм застосування перехідних положень стосовно введення його в дію, усуває колізії в законодавстві, що виникають у зв'язку з його прийняттям.

Розділ XI Закону складається з 15 пунктів, що передбачають:

відтермінування дати набрання чинності Законом або його окремими положеннями (пункт 1). Це дає можливість розробити механізм реалізації окремих його положень шляхом прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів (КМУ, НАДС, інших державних органів), вирішити питання щодо фінансового забезпечення реалізації Закону, зокрема в частині оплати праці державних службовців, здійснити відповідними державними органами і державними службовцями, які в них працюють, необхідні заходи з підготовки до функціонування системи державної служби на принципово нових засадах;

процедуру втрати чинності актів законодавства, які регулюють відносини у зазначеній сфері на момент введення в дію як Закону в цілому, так і окремих його положень (пункт 2);

внесення змін до ККУ, КПКУ, шістнадцяти законів України (в хронологічному порядку їх прийняття) та положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого постановою ВРУ (пункт 3). Зміни до відповідних законодавчих актів підготовлено відповідно до вимог частини восьмої статті 90 Регламенту ВРУ, згідно з якою якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті.

На жаль, необхідно зауважити, що внесені зміни до відповідних актів законодавства не завжди носять комплексний характер. Вони переважно вирішують основні питання, що стосуються регулювання суто відносин у сфері державної служби.

У тексті коментаря до Закону неодноразово зверталася увага на необхід-

ність внесення більш системних змін як до законодавчих актів, зазначених у пункті 3, так і до інших законів України, для імплементації у відповідні законодавчі акти положень Закону;

порядок виконання функцій керівництва державною службою в державних органах, керівники яких з набранням чинності цим Законом втратили статус державного службовця (пункт 4);

порядок здійснення повноважень Державного секретаря КМУ і його заступників, а також державних секретарів міністерств у перехідний період, гарантії щодо продовження виконання своїх посадових обов'язків іншими державними службовцями відповідних державних органів (пункт 5); тимчасове поширення дії цього Закону на працівників Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень та Інституту законодавства Верховної Ради України, які мали статус державного службовця (пункт 6);

гарантії щодо збереження розмірів заробітної плати працівникам-державним службовцям відповідних державних та інших органів, підприємств, установ і організацій, посади яких не є посадами державної служби відповідно до цього Закону (пункт 7);

збереження процедури обчислення стажу державної служби відповідно до порядку, що діяв до набрання чинності цим Законом (пункт 8);

соціальні гарантії для окремих державних службовців щодо збереження тривалості додаткових оплачуваних відпусток (пункт 9);

збереження права на призначення пенсії для окремих осіб відповідно до статті 37 Закону «Про державну службу» 1993 року (пункти 10 і 12). Зазначені перехідні норми Закону мають важливе значення для забезпечення стабільності функціонування державної служби, збереження кадрового потенціалу державних органів, додержання принципу справедливості та правової визначеності для державних службовців, які значний час відпрацювали на певних посадах державної служби;

закріплення повноважень Уряду у визначенні переліку посад державної служби, які займали особи з числа колишніх державних службовців, що належать до певної категорії посад, передбачених цим Законом, для цілей його реалізації (пункт 11);

збереження окремих гарантій, зокрема щодо пенсійного забезпечення, за особами з числі колишніх державних службовців, які перебувають у відставці (пункт 13);

порядок фінансового забезпечення реалізації Закону, перехідні положення щодо мінімального розміру посадового окладу державної служби, повноваження керівників державних органів та гарантії окремим працівникам щодо збереження існуючих розмірів оплати праці (пункт 14);

ряд доручень КМУ щодо прийняття нормативно-правових актів, необхідних для забезпечення реалізації Закону, приведення актів державних органів у відповідність з цим Законом, здійснення практичних заходів щодо його виконання (пункт 16).

1. Цей Закон набирає чинності з 1 травня 2016 року, крім:

пункту 1 частини другої статті 20 цього Закону в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, який набирає чинності через два роки після набрання чинності цим Законом;

пункту 5 частини першої статті 25 цього Закону, який набирає чинності через рік з дня набрання чинності цим Законом;

абзацу четвертого частини третьої статті 50, абзацу другого частини третьої статті 51 та частини шостої статті 52 цього Закону, які набирають чинності з 1 січня 2019 року;

підпункту 3 пункту 2, підпунктів 1 і 2 пункту 15 цього розділу, які набирають чинності з дня опублікування цього Закону.

1. За змістом пункту 1 розділу XI Закон набирає чинності з 1 травня 2016 р., крім окремо визначених норм і статей.

Отже, по-перше, означеним пунктом передбачено загальну норму, за якою Закон набирає чинності з 1 травня 2016 р., що відповідає конституційним положенням про порядок набрання чинності законами (стаття 94 Конституції України).

По-друге, пунктом 1 встановлено ряд винятків, пов'язаних з особливостями набрання чинності окремими положеннями Закону:

пункту 1 частини другої статті 20 (в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи), який набирає чинності через два роки після набрання чинності Законом, тобто з 1 травня 2018 року (Законом не передбачено оформлення спеціального документа, що підтверджуватиме володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, і така вимога перевірятиметься під час проходження особами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А»);

пункту 5 частини першої статті 25 (у частині подання особою для участі в конкурсі на державну службу посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою), який набрав чинності через рік з дня набрання чинності Законом, тобто з 1 травня 2017 року.

По-третє, відтерміновано набрання чинності з 1 січня 2019 року:

абзацу четвертого частини третьої статті 50 Закону, в якому встановлено, що загальний розмір премій, передбачених пунктом 2 цієї частини³¹², які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік;

абзацу другого частини третьої статті 51 Закону, в якому встановлено, що мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на 1 січня календарного року;

³¹² У пункті 2 частини третьої статті 50 Закону, зокрема, визначено, що до премій державного службовця належить місячна або квартална премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

частини шостої статті 52 Закону, в якій встановлено, що фонд преміювання державного органу встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.

Відтермінування набрання чинності зазначеними положеннями Закону на два роки і вісім місяців (з 1 травня 2016 року до 1 січня 2019 року) тимчасово знімає встановлені Законом обмеження в регулюванні оплати праці державних службовців, зокрема щодо:

загального розміру місячної або квартальної премії, які може отримувати державний службовець відповідно до його особистого внеску в загальний результат роботи державного органу (абзац четвертий частини третьої статті 50 Закону);

не менше двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року, мінімального розміру посадового окладу державних службовців, які належать до 9-тої групи оплати праці у державних органах³¹³, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення;

фонду преміювання державного органу, який Законом встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.

1.1. Необхідність зняття на два роки і вісім місяців (з 1 травня 2016 року до 1 січня 2019 року) обмежень у регулюванні преміювання державних службовців, встановлених Законом, має на меті створення можливості державним органам в умовах обмежень бюджетних видатків, передбачених на оплату праці, використовувати економію фонду оплати праці для підвищення заробітної плати державних службовців шляхом виплати більш високих премій.

Одночасно з цим державні органи отримують можливість встановлювати на два роки (з 1 травня 2016 року до 1 травня 2018 року) додаткові стимулюючі виплати (абзац восьмий пункту 14 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону).

1.2. Законом передбачене поетапне виконання в умовах бюджетних обмежень припису абзацу другого пункту 14 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» щодо мінімального розміру посадового окладу державних службовців, які належать до 9-тої групи оплати праці у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, який становить:

з 1 січня 2017 року – 1,25 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року;

з 1 січня 2018 року – 1,5 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року;

з 1 липня 2018 року – 1,75 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року.

1.3. Зняття на перехідний період зазначених обмежень у регулюванні преміювання державних службовців продиктоване необхідністю більш повного

³¹³ Згідно із частиною першою статті 51 Закону до групи оплати праці 9 належать посади спеціалістів державних органів і прирівняних до них посад.

використання в умовах бюджетних обмежень внутрішніх резервів державних органів для збільшення розмірів заробітної плати державних службовців до задовільного рівня³¹⁴, а далі до достатнього рівня³¹⁵ і відповідно посилення на цій основі її відтворювальної та стимулюючої ролі.

1.4. Оскільки зняття на перехідний період обмежень у регулюванні оплати праці державних службовців створює певні можливості для збільшення розмірів заробітної плати державних службовців за рахунок її додаткової (не основної) частини, то у разі можливого підвищення розмірів заробітної плати питома вага посадового окладу в її структурі буде зменшуватися.

1.4.1. Як зазначалося в коментарі до статті 50 Закону, через диференціацію розмірів посадових окладів забезпечується диференціація розмірів заробітної плати персоналу залежно від складності виконуваної роботи (цінності роботи – в розвинутих країнах) і кваліфікації службовця.

З цих міркувань в розвинутих країнах частка посадового окладу (основної заробітної плати) становить у заробітній платі державних службовців, як правило, 75-80 відсотків. Тому зняття на перехідний період зазначених обмежень у регулюванні оплати праці державних службовців слід розглядати як вимушений захід, зумовлений обмеженими можливостями державного бюджету.

1.4.2. Вбачається, що до закінчення перехідного періоду (1 січня 2019 року) необхідно завчасно провести ретельну підготовчу роботу щодо упорядкування структури заробітної плати державних службовців, маючи на увазі:

1) запровадження принципу «рівної винагороди (плати) за рівну працю (працю рівної цінності)»³¹⁶, що передбачає:

а) застосування об'єктивних методів оцінки роботи державних службовців (згідно з пунктом 5 Рекомендації МОП № 90 1951 року щодо рівного винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності) виходячи з аналізу, опису та оцінки змісту роботи;

б) класифікацію роботи державних службовців відповідно до її оцінки для побудови на цій основі системи оплати праці державних службовців (згідно з принципом 5 розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських

³¹⁴ Задовільна винагорода або винагорода, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим задовільне існування для них самих та їхніх сімей (підпункт «ii» пункту «а» статті 7 ратифікованого Україною Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права). Більш детально див. підпункт 4.5.3 коментаря до статті 50 Закону.

³¹⁵ Держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективною, добросовісної та ініціативної роботи (частина перша статті 50 Закону). Про достатній рівень оплати праці державних службовців див. пункт 4.4 коментаря до статті 50 Закону.

³¹⁶ Згідно з підпунктом «i» пункту «а» статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Україною, та пунктом 3 статті 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року (ETS No. 163), ратифікованої Україною.

ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічної адміністрації», підготовленого в рамках Програми SIGMA³¹⁷);

в) розгляд складності виконуваної роботи за практикою, що склалася в розвинутих зарубіжних країнах, як характеристики змісту праці, яка визначає внутрішню цінність роботи і є вихідною щодо вимог до професійної компетентності державного службовця, результатів його службової діяльності та особистого внеску в результати роботи державного органу;

г) врахування під час оцінки роботи ринкового рівня заробітної плати за подібну роботу з використанням для цього статистичних даних, систематизованих за професійними групами і кваліфікаціями, а також регіонами (згідно із статтями 1, 8 і 10 Конвенції МОП № 160 1985 року про статистику праці);

2) запровадження обмежень щодо регулювання заробітної плати державних службовців, передбачених абзацом четвертим частини третьої статті 50, абзацом другим частини третьої статті 51 та частиною шостою статті 52 Закону;

3) доведення питомої ваги посадового окладу в заробітній платі державного службовця до 75–80 відсотків за рахунок пропорційного зменшення розміру додаткової заробітної плати, у тому числі замороження надбавок за вислугу років з включенням їх в посадові оклади з поступовим вирівнюванням розмірів окладів під час кожного їх поетапного підвищення (з 1 січня 2018 року; з 1 липня 2018 року; з 1 січня 2019 року).

По-четверте, зазначений пункт коментованого розділу визначає особливості набрання чинності пунктами 2 та 15 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону. Зокрема, підпункт 3 пункту 2 (в частині втрати чинності Законом України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 26, ст. 273; 2014 р., № 1, ст. 2, № 12, ст. 178, № 22, ст. 798; 2015 р., № 4, ст. 17)³¹⁸; підпункти 1 і 2 пункту 15 (у частині доручень Кабінету Міністрів України щодо гармонізації законодавства із нормами Закону), які набирають чинності з дня опублікування Закону, тобто 31 грудня 2015 року³¹⁹.

2. Визнати такими, що втратили чинність:

1) Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами), крім статті 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 цього розділу;

2) Постанову Верховної Ради України від 16 грудня 1993 року «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 491);

3) Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради

³¹⁷ The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. – С. 51 (Principle 5 of Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

³¹⁸ Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI (втратив чинність) // Відомості ВРУ. – 2012. – № 26. – Стор. 1072. – Ст. 273.

³¹⁹ Голос України від 31.12.2015 р., № 250.

України, 2012 р., № 26, ст. 273; 2014 р., № 1, ст. 2, № 12, ст. 178, № 22, ст. 798; 2015 р., № 4, ст. 17).

У пункті 2 визнаються такими, що втратили чинність, законодавчі акти, які до введення в дію Закону регулювали відносини у сфері державної служби.

Це стосується Закону «Про державну службу» 1993 року³²⁰ (за винятком окремих положень статті 37) та Закону «Про державну службу» 2011 року, який не набрав чинності, а також постанови Верховної Ради України від 16 грудня 1993 року «Про введення в дію Закону України «Про державну службу»³²¹.

3. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) у примітці до статті 368 Кримінального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 25 - 26, ст. 131):

у пункті 2 слова і цифри «посади яких згідно із статтею 25 Закону України «Про державну службу» віднесені до третьої, четвертої, п'ятої та шостої категорій» замінити словами і цифрою «посади яких згідно із статтею 6 Закону України «Про державну службу» належать до категорії «Б»;

у пункті 3:

підпункт 1 після слів «та заступники міністрів» доповнити словами «члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голова Фонду державного майна України, його перший заступник та заступники, члени Центральної виборчої комісії», а після слів «Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступники» доповнити словами «Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник та заступники, радники та помічники Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України»;

підпункт 2 викласти в такій редакції:

«2) особи, посади яких згідно із статтею 6 Закону України «Про державну службу» належать до категорії «А»;

Зміни, які вносяться до ККУ, стосуються примітки до статті 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою».

Змінами до пункту 2 примітки визначається, що службовими особами, які займають *відповідальне становище*, у статтях 368, 368², 369 та 382 згада-

³²⁰ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. №3723-ХІІ // Відомості ВРУ. - 1993. - № 52. - Ст.490.

³²¹ Про введення в дію Закону України «Про державну службу»: Постанова ВРУ від 16.12.1993 р. № 3724-ХІІ // Відомості ВРУ. - 1993. - №52. - Ст.491.

ного Кодексу є особи, зазначені у пункті 1 примітки до статті 364 згаданого Кодексу, посади яких згідно із статтею 6 коментованого Закону належать до категорії «Б» (раніше це стосувалося третьої–шостої категорій посад державних службовців).

Наступні зміни стосуються пункту 3 примітки, що визначає перелік службових осіб, які займають особливо відповідальне становище для цілей застосування статей 368, 368², 369 та 382 ККУ.

Підпункт 1, який фактично містить перелік посад осіб, на яких не поширюється дія коментованого Закону, доповнюється посадами членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голови Фонду державного майна, його першого заступника та заступників, членів ЦВК, Постійного Представника Президента України в АР Крим, його першого заступника та заступника, радників та помічників Президента України, Голови ВРУ, Прем'єр-міністра.

Підпункт 2 викладено у новій редакції, яка відносить до службових осіб, що займають особливо відповідальне становище, осіб, посади яких згідно із статтею 6 Закону належать до категорії «А» (раніше це стосувалося першої та другої категорій посад державної служби).

2) у Кримінальному процесуальному кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., №№ 9 - 13, ст. 88):

в абзаці першому частини дев'ятої статті 31 після слів «та заступників міністрів» доповнити словами «членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, його першого заступника та заступників, членів Центральної виборчої комісії», а слова «осіб, посади яких віднесено до першої категорії посад державних службовців» замінити словами «осіб, посади яких належать до категорії «А»;

у статті 216:

в абзаці першому частини четвертої слова та цифру «службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів» замінити словами «Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету Укра-

їни, Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Головою Фонду державного майна України, його першим заступником та заступником, членом Центральної виборчої комісії, народним депутатом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Директором Національного антикорупційного бюро України, Генеральним прокурором України, його першим заступником та заступником, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником, Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим, його першим заступником та заступником, радником або помічником Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, суддею, працівником правоохоронного органу, особою, посада якої належить до категорії «А»;

у пункті 1 частини п'ятої:

абзац другий після слів «першим заступником та заступником міністра» доповнити словами «членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Головою Фонду державного майна України, його першим заступником та заступником, членом Центральної виборчої комісії», а після слів «Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником» - словами «Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим, його першим заступником та заступником, радником або помічником Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України»;

абзац третій викласти в такій редакції:

«державним службовцем, посада якого належить до категорії «А»;

Зміни до КПКУ стосуються статей 31 і 216 та кореспондують зі змінами до ККУ.

Абзац перший частини дев'ятої статті 31 КПКУ, який визначає перелік посад вищих посадових осіб, кримінальні провадження у справах за якими в судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій розглядаються колегіально, доповнюється посадами членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голови Фонду державного майна, його першого заступника та заступників, членів ЦВК, а також осіб, посади яких належать до категорії «А» (раніше це була перша категорія посад державних службовців).

Зміни до статті 216 КПКУ стосуються визначення підслідності органів досудового розслідування.

Змінами до пункту 1 частини четвертої згаданої статті, яка визначає

підслідність слідчих органів ДБР, передбачається, що такі слідчі здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром, членом КМУ, першим заступником та заступником міністра, членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету, Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення, Головою Фонду державного майна, його першим заступником та заступником, членом ЦВК, народним депутатом, Уповноваженим ВРУ з прав людини, Директором НАБУ, Генеральним прокурором, його першим заступником та заступником, Головою НБУ, його першим заступником та заступником, Секретарем РНБО, його першим заступником та заступником, Постійним Представником Президента України в АР Крим, його першим заступником та заступником, радником або помічником Президента України, Голови ВРУ, Прем'єр-міністра, суддею, працівником правоохоронного органу, особою, посада якої належить до категорії «А» (раніше це стосувалося службових осіб, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону «Про державну службу»; осіб, посади яких віднесено до першої-третьої категорій посад державної служби; суддів та працівників правоохоронних органів).

Відповідні зміни вносяться до частини п'ятої статті 219, яка визначає компетенцію детективів НАБУ стосовно досудового розслідування злочинів.

Відповідний перелік посад, зазначений в абзаці другому пункту 1, доповнюється посадами члена Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голови Фонду державного майна, його першого заступника та заступника, члена ЦВК, Постійного Представника Президента України в АР Крим, його першого заступника та заступника, радника або помічника Президента України, Голови ВРУ, Прем'єр-міністра.

Абзац третій пункту 1 визначає, що компетенція детективів НАБУ стосовно досудового розслідування злочинів поширюється також на державного службовця, посада якого належить до категорії «А» (раніше це стосувалося посад першої та другої категорій, а також прирівняних до них посад).

3) у Законі України «Про Антимонопольний комітет України» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 50, ст. 472; 2000 р., № 41, ст. 343; 2004 р., № 13, ст. 181; 2012 р., № 31, ст. 391):

у частині першій статті 18 слова «(крім звільнення)» виключити;

у частині третій статті 27 слова «працівників Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до закону» замінити словами «державних службовців Антимонопольного комітету України та його територіальних

відділень встановлюються відповідно до Закону України «Про державну службу»;

Зміни до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» передбачають:

у статті 18 – можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності на загальних підставах в порядку, встановленому законом, першого заступника, заступника Голови Антимонопольного комітету, державного уповноваженого Антимонопольного комітету, крім їх звільнення із займаних посад;

у частині третій статті 27, що умови оплати праці державних службовців Антимонопольного комітету та його територіальних відділень встановлюються відповідно до коментованого Закону. До внесення зазначених змін передбачалося, що умови оплати праці працівників Антимонопольного комітету та його територіальних відділень встановлюються КМУ відповідно до закону.

Зазначені норми забезпечують узгодженість положень Законів «Про державну службу» та «Про Антимонопольний комітет України».

Підпункт 4 пункту 3 розділу XI втратив чинність на підставі Закону № 2136-VIII від 13.07.2017

5) у частині першій статті 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 20, ст. 99; 2013 р., № 32, ст. 412) слова «цим Законом, Законом України «Про державну службу» замінити словами «цим та»;

Стаття 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначає правовий статус такого Уповноваженого. Пунктом 8 частини третьої статті 3 коментованого Закону визначено, що його дія не поширюється на Уповноваженого ВРУ з прав людини та його представників.

У зв'язку з цим у частині першій статті 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», в якій наводиться перелік законодавчих актів, що визначають статус Уповноваженого, виключається коментований Закон.

Внесеними змінами забезпечується узгодженість положень Законів «Про державну службу» та «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

6) у статті 49 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 20–21, ст. 190; 2013 р., № 17, ст. 154):

частини другу і третю виключити;

доповнити частиною четвертою такого змісту:

«Посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть матеріальну відповідальність у порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу»;

Зміни, що вносяться до статті 49 Закону «Про місцеві державні адміністрації», передбачають виключення частин другої і третьої, згідно з якими матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, наказами керівників структурних підрозділів місцевих

державних адміністрацій, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевих державних адміністрацій при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодується за рахунок держави. При цьому держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, яка заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством.

Крім того, стаття доповнюється частиною четвертою, згідно з якою посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть матеріальну відповідальність у порядку, передбаченому коментованим Законом.

Внесеними змінами забезпечується узгодженість Законів «Про державну службу» і «Про місцеві державні адміністрації».

7) у статті 64 Закону України «Про Національний банк України» (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 29, ст. 238; 2000 р., № 42, ст. 351; 2015 р., № 22, ст. 145, № 32, ст. 315):

у частині першій слова «Законом України «Про державну службу» замінити словами «Правлінням Національного банку з урахуванням законодавства про працю»;

частини четверту – шосту виключити;

Стаття 64 Закону «Про Національний банк України» визначає статус працівників НБУ.

Пунктом 9 частини третьої статті 3 коментованого Закону визначено, що його дія не поширюється на службовців НБУ.

У зв'язку з цим у частині першій статті 64 Закону «Про Національний банк України» виключається посилання на коментований Закон як підставу регулювання діяльності таких осіб, а натомість змінами до Закону передбачається, що регулювання цих питань у подальшому буде здійснювати правління НБУ відповідно до законодавства про працю.

Крім того, із статті 64 виключаються частини четверта–шоста, якими передбачено, що:

службовці НБУ є державними службовцями і до них застосовуються норми коментованого Закону;

питання функціонування державної служби у НБУ та класифікації посад вирішує Правління НБУ відповідно до законодавства України, а ранги державних службовців НБУ, що відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України, інші – Головою НБУ.

Внесеними змінами забезпечується узгодженість Законів «Про державну службу» і «Про Національний банк України».

8) пункт 9 частини першої статті 1, частину третю статті 10, частину другу статті 22 та пункт 2 частини п'ятої статті 31 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 22, ст. 171; 2009 р., № 18, ст. 247, № 45, ст. 690; 2013 р., № 24, ст. 243, № 47, ст. 659; 2015 р., № 21, ст. 140) після слів «Кодексу законів про працю України» доповнити словами «а також з аналогічних підстав, визначених іншими законами»;

У змінах до Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (пункт 9 частини першої статті 1), що

визначає зміст терміна «втрата роботи з незалежних від застрахованих осіб обставин» для цілей зазначеного Закону, вказаний термін, який містить підстави припинення трудового договору з посиланням на відповідні норми КЗпПУ, доповнюється посиланням на аналогічні підстави, визначені іншими законами. В даному випадку – коментованим Законом.

Аналогічні зміни вносяться до статті 10 «Управління фондом», статті 22 «Умови та тривалість виплати допомоги по безробіттю» та статті 31 «Припинення, відкладення виплат матеріального забезпечення на випадок безробіття та скорочення їх тривалості».

Внесеними змінами забезпечується узгодженість Законів «Про державну службу» і «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

9) частину третю статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 23, ст. 118; 2005 р., № 34, ст. 437; 2009 р., № 36 - 37, ст. 511; 2014 р., № 20 - 21, ст. 712; 2015 р., № 2 - 3, ст. 12, № 39, ст. 375) доповнити пунктом 9 такого змісту:

«9) державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»;

До статті 6 Закону «Про політичні партії в Україні» вносяться зміни, а саме частина третя доповнюється пунктом 9, згідно з яким членами політичних партій не можуть бути державні службовці у випадках, передбачених коментованим Законом.

Згідно з частиною третьою статті 10 коментованого Закону, якою визначаються вимоги щодо політичної неупередженості, державний службовець, який займає посаду державної служби категорії «А», не може бути членом політичної партії. На час державної служби на посаді категорії «А» відповідна особа зупиняє своє членство в політичній партії.

Крім того, встановлено заборону будь-яким державним службовцям займати посади в керівних органах політичної партії.

Зазначеними змінами забезпечується узгодженість Законів «Про державну службу» і «Про політичні партії в Україні».

10) у Законі України «Про статус народного депутата України» (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 42, ст. 212 із наступними змінами):

у статті 20:

абзац другий частини другої виключити;

в абзаці десятому частини дванадцятої слова «Про державну службу» виключити;

у частині третій статті 34:

абзац третій виключити;

в абзаці четвертому слова «але не є державними службовцями, також» виключити;

Пунктами 7 і 18 частини третьої статті 3 коментованого Закону визначено, що його дія не поширюється на народних депутатів України та працівників патронатних служб. У даному випадку йдеться про помічників-консультантів.

тантів народних депутатів України, посади яких згідно із статтею 92 коментованого Закону належать до патронатної служби.

У зв'язку з цим вносяться зміни до статей 20 і 34 Закону «Про статус народного депутата України».

Зокрема, із статті 20 Закону «Про статус народного депутата України», яка визначає гарантії трудових прав народних депутатів, виключаються норми щодо присвоєння народним депутатам попереднього скликання першої категорії посад та першого рангу державного службовця.

У статті 34 Закону «Про статус народного депутата України», яка стосується діяльності помічників-консультантів народних депутатів, зокрема, виключається абзац третій, згідно з яким на чотирьох помічників-консультантів народного депутата поширювалася дія Закону «Про державну службу» 1993 року (з присвоєнням їм не вище сьомого рангу державного службовця четвертої категорії), а також вноситься відповідна зміна до абзацу четвертого, що стосується специфіки прикріплення помічників-консультантів для кадрового та фінансового обслуговування.

11) у Законі України «Про дипломатичну службу» (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 5, ст. 29 із наступними змінами):

статтю 9 після частини другої доповнити новою частиною такого змісту:

«На дипломатичних та адміністративно-технічних працівників поширюються також вимоги до рівня професійної компетентності, визначені Законом України «Про державну службу».

У зв'язку з цим частини третю – восьму вважати відповідно частинами четвертою – дев'ятою;

Дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження (частина перша статті 9 Закону «Про дипломатичну службу»).

Адміністративно-технічними працівниками дипломатичної служби можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та, як правило, іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження (частина друга статті 9 Закону «Про дипломатичну службу»).

Згідно з частиною третьою статті 9 Закону «Про дипломатичну службу» на дипломатичних та адміністративно-технічних працівників поширюються вимоги до рівня професійної компетентності, визначені Законом «Про державну службу».

статтю 14 виключити;

статті 34, 35 і 41 викласти в такій редакції:

«Стаття 34. Дисциплінарна відповідальність працівників дипломатичної служби

Працівники дипломатичної служби притягаються до дисциплінарної

відповідальності з підстав, передбачених Законом України «Про державну службу».

Крім передбачених у Законі України «Про державну службу» видів дисциплінарних стягнень, до працівників дипломатичної служби може також застосовуватися такий захід дисциплінарного впливу, як затримка до одного року у присвоєнні чергового дипломатичного рангу»;

«Стаття 35. Оплата праці

Умови оплати праці працівників дипломатичної служби встановлюються відповідно до Закону України «Про державну службу».

Працівники дипломатичної служби, направлені у довготермінове відрядження, крім заробітної плати, визначеної цією статтею, отримують компенсаційні виплати в іноземній валюті.

Розміри компенсаційних виплат в іноземній валюті та встановлених надбавок до них визначаються Кабінетом Міністрів України»;

КМУ здійснює прирівняння посад державної служби під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин (Мінсоцполітики), погодженим із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС) (абзац одинадцятий частини першої статті 51 Закону «Про дипломатичну службу»).

Працівники дипломатичної служби, направлені у довготермінове відрядження, крім заробітної плати, визначеної статтею 35 Закону «Про дипломатичну службу», отримують компенсаційні виплати в іноземній валюті (частина друга статті 35 Закону «Про дипломатичну службу»).

Розміри компенсаційних виплат в іноземній валюті та встановлених надбавок до них визначаються КМУ (частина третя статті 35 Закону «Про дипломатичну службу»).

Постановою КМУ «Деякі питання компенсаційних виплат в іноземній валюті працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження» від 11 січня 2006 р. № 8 передбачено:

базовий показник визначення норми компенсаційних виплат та коефіцієнт його поетапного запровадження (додаток 1 {Гриф обмеження доступу «Для службового користування» підтверджено розпорядженням КМУ від 23 серпня 2016 р. № 605});

коефіцієнт складності проходження дипломатичної служби (додаток 1¹ {Гриф обмеження доступу «Для службового користування» підтверджено розпорядженням КМУ 23 серпня 2016 р. № 605});

норму компенсаційних виплат послам України, главам місій, представникам та постійним представникам України при міжнародних організаціях (додаток 2 {Гриф обмеження доступу «Для службового користування» підтверджено розпорядженням КМУ від 23 серпня 2016 р. № 605});

розмір надбавок до норми компенсаційних виплат (додаток 4).

Згідно з *додатком 3* до постанови КМУ від 11 січня 2006 р. № 8 встанов-

лено розмір компенсаційних виплат в іноземній валюті (у відсотках) працівникам дипломатичної служби.

Згідно з *додатком 4* до постанови КМУ від 11 січня 2006 р. № 8 встановлено розмір надбавок до норм компенсаційних виплат в іноземній валюті на місяць працівникам дипломатичної служби.

«Стаття 41. Підстави припинення дипломатичної служби

Дипломатична служба припиняється з підстав, передбачених **Законом України «Про державну службу»**.

Дипломатична служба припиняється також з таких підстав:

- 1) невиконання працівником дипломатичної служби основних обов'язків, передбачених статтею 30 цього Закону;
 - 2) порушення обмежень, пов'язаних з перебуванням на дипломатичній службі, передбачених статтею 31 цього Закону;
 - 3) досягнення працівником дипломатичної служби граничного віку перебування на дипломатичній службі або його відставка (статті 42 і 43 цього Закону);
 - 4) неподання або подання працівником дипломатичної служби неправдивих відомостей щодо його майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру згідно із **Законом України «Про запобігання корупції»**;
 - 5) невитримання випробування, яке встановлено під час прийняття на дипломатичну службу (стаття 11 цього Закону);
 - 6) завершення строку дії контракту або порушення умов контракту.
- Звільнення працівника дипломатичної служби з посади не вважається припиненням дипломатичної служби, якщо таке звільнення відбулося не з підстав, передбачених цією статтею та статтею 43 цього Закону.
- Зміна керівників не може бути підставою для припинення працівником дипломатичної служби роботи на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім патронатної служби Міністра закордонних справ України»;

У змінах до Закону «Про дипломатичну службу» виключено статтю 14 «Кадровий резерв дипломатичної служби», оскільки коментованим Законом не передбачено формування кадрового резерву.

Зазначеними змінами забезпечується узгодженість Законів «Про державну службу» і «Про дипломатичну службу».

12) у Законі України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 16, ст. 265; 2006 р., № 18, ст. 155):

частину другу статті 7 виключити;

у пункті 1 частини першої статті 8 слова «або прийняттям відставки відповідно до вимог Закону України «Про державну службу» виключити;

Пунктом 4 частини третьої статті 3 коментованого Закону визначено, що його дія не поширюється на Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

У зв'язку з цим до Закону «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення» вносяться відповідні зміни, а саме виключається частина

друга статті 7, згідно з якою члени Національної ради з питань телебачення і радіомовлення є державними службовцями першої категорії.

Відповідно у пункті 1 частини першої статті 8 виключаються норми про можливість дострокового припинення повноважень члена Національної ради у зв'язку з прийняттям відставки відповідно до Закону «Про державну службу».

Зазначені зміни забезпечують узгодженість Законів «Про державну службу» і «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення».

13) у частині дев'ятій статті 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 2-3, ст. 11):

слова «Про державну службу» виключити;

доповнити абзацом другим такого змісту:

«Платникам, які працюють на посадах, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на одержання пенсії відповідно до Закону України «Про державну службу», встановлюється єдиний внесок у розмірі 3,6 відсотка визначеної пунктом 1 частини першої статті 7 цього Закону бази нарахування єдиного внеску»;

Змінами до Закону «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»³²² передбачалося, зокрема, що платникам, які працюють на посадах, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на одержання пенсії відповідно до коментованого Закону, встановлюється єдиний внесок у розмірі 3,6 відсотка визначеної пунктом 1 частини першої статті 7 Закону «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» бази нарахування єдиного внеску.

Водночас, Законом «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 р. № 909-VIII³²³ частину дев'яту статті 8 Закону «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» було виключено.

Це унеможливило внесення змін, передбачених з 1 травня 2016 року підпунктом 13 пункту 3 розділу XI коментованого Закону.

14) у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 38, ст. 385; 2014 р., № 13, ст. 223): у частині другій статті 8:

³²² Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2011. – №2-3. – Стор. 34. – Ст. 11.

³²³ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році: Закон України від 24.12.2015 р. № 909-VIII // Відомості ВРУ. – 2016. – № 5. – Стор. 5. – Ст. 47.

у пункті 3 слова «апаратом міністерства і територіальними органами міністерства» замінити словом «міністерством»;

у пункті 5 слова «заступника міністра – керівника апарату» виключити; пункти 6, 12 та 15 викласти в такій редакції:

«6) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства»;

«12) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути), здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності»;

«15) порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників міністра та державного секретаря міністерства»;

пункти 10, 13, 17, 18, 20 та 22 виключити;

у пункті 21 слова «та заступника міністра – керівника апарату» виключити;

статті 10 і 11 викласти в такій редакції:

«Стаття 10. Державний секретар міністерства

1. Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру.

2. Державний секретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п'ять років з правом повторного призначення.

Відбір кандидатури на посаду державного секретаря міністерства здійснюється за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до законодавства про державну службу.

Кандидатом на посаду державного секретаря міністерства може бути громадянин України, який має вищу освіту, загальний стаж роботи не менше семи років, включаючи досвід управлінської роботи не менше трьох років, і відповідає іншим вимогам, визначеним законом.

3. Основними завданнями державного секретаря міністерства є забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства.

4. Державний секретар міністерства відповідно до покладених на нього завдань:

1) організовує роботу апарату міністерства;

2) забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань міністерства та подає їх на розгляд міністру;

3) організовує та контролює виконання апаратом міністерства Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерства та доручень міністра, його першого заступника та заступників, звітує про їх виконання;

4) готує та подає міністру для затвердження плани роботи міністерства, звітує про їх виконання;

5) забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті міністерства;

6) у межах своїх повноважень запитує та одержує в установленому порядку від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій в Україні та за її межами безоплатно інформацію, документи і матеріали, а від органів державної статистики – статистичну інформацію, необхідну для виконання покладених на міністерство завдань;

7) за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, затверджує штатний розпис та кошторис міністерства;

8) призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату міністерства, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

9) приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату міністерства, приймає рішення щодо їх заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності;

10) призначає на посади керівників територіальних органів міністерства та їх заступників і звільняє їх з посад;

11) погоджує у передбачених законом випадках призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

12) призначає на посаду та звільняє з посади керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерства;

13) притягує до дисциплінарної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного міністерства;

14) забезпечує в установленому порядку організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та інших працівників міністерства;

15) представляє міністерство як юридичну особу в цивільно-правових відносинах;

16) у межах повноважень, передбачених законом, дає обов'язкові для виконання державними службовцями та іншими працівниками міністерства доручення;

17) з питань, що належать до його повноважень, видає накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання;

18) вносить подання щодо представлення в установленому порядку державних службовців та інших працівників апарату міністерства, його територіальних органів до відзначення державними нагородами України.

5. На час відсутності державного секретаря міністерства чи неможли-

вості здійснення ним своїх повноважень з інших причин його обов'язки виконує один із керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства відповідно до наказу державного секретаря міністерства.

6. Державний секретар Міністерства оборони України може бути військовослужбовцем.

Державний секретар Міністерства оборони України здійснює повноваження, визначені частиною четвертою цієї статті, крім повноважень, які здійснює Міністр оборони України, зокрема:

1) затвердження структури апарату Міністерства оборони України, граничної чисельності Генерального штабу Збройних Сил України та погодження його структури;

2) затвердження Положення про структурні підрозділи апарату Міністерства оборони України, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, прийняття рішення щодо присвоєння їм рангу державного службовця, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

3) внесення подання щодо представлення в установленому порядку військовослужбовців, державних службовців, працівників Міністерства оборони України та Збройних Сил України до відзначення державними нагородами України, нагородження їх відзнаками Міністерства оборони України, застосування інших видів заохочень;

4) скасування повністю чи в окремій частині наказів державного секретаря Міністерства оборони України, актів органів військового управління, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства та актам Міністерства оборони України.

Стаття 11. Апарат міністерства

1. Апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань.

2. Апарат міністерства очолює державний секретар міністерства.

3. Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів.

Структуру апарату міністерства затверджує міністр.

4. Вимоги до формування структури апарату міністерства визначаються Кабінетом Міністрів України.

5. Державні службовці апарату міністерства призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Працівники апарату міністерства приймаються на роботу та звільняються з роботи державним секретарем міністерства в порядку, передбаченому законодавством про працю.

6. Звільнення міністра не може бути підставою для звільнення державних службовців та працівників апарату міністерства, крім працівників патронатної служби міністра»;

у статті 12:

частину першу доповнити реченням такого змісту: «Чисельність патронатної служби міністра становить не більше десяти осіб»;

частину третю викласти в такій редакції:

«3. Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби міністра. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра, а також у зв'язку із звільненням міністра»;

частини четверту і п'яту виключити;

у частині сьомій слова «Про державну службу» замінити словами «Про працю»;

у частині п'ятій статті 13:

абзац перший викласти в такій редакції:

«5. Керівники територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад державним секретарем»;

в абзаці другому слово «міністром» замінити словами «державним секретарем»;

пункт 4 частини другої статті 18 виключити;

частини першу і другу статті 19 викласти в такій редакції:

«1. Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

2. Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Заступники керівника центрального органу виконавчої влади звільняються з посади Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби відповідно до законодавства про державну службу.

Кількість заступників керівника центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, визначається Кабінетом Міністрів України на основі обґрунтованого подання відповідного керівника»;

в абзаці першому частини п'ятої статті 21 слова «за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади» замінити словами «відповідно до законодавства про державну службу»;

у тексті Закону слова «заступник міністра – керівник апарату» в усіх відмінках замінити словами «державний секретар міністерства» у відповідному відмінку;

У змінах до Закону «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено:

уточнення компетенції міністра щодо:

- належного виконання норм Конституції та законів, актів Президента України і актів КМУ (нормативного та розпорядчого характеру);

- затвердження положень про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, утворення, ліквідація, реорганізація підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління цього міністерства, затвердження їх положень (статутів), здійснення у межах його повноважень інших функцій з управління об'єктами державної власності, порушення в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників міністра та державного секретаря міністерства;

запровадження посади державного секретаря міністерства, що є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства (державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру, призначається на посаду КМУ за поданням Комісії строком на п'ять років з правом повторного призначення);

закріплення нового розуміння поняття «апарат міністерства» як організаційно поєднаної сукупності структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань із зазначенням, що апарат очолює державний секретар міністерства;

уточнення, що керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади КМУ за пропозицією Комісії (Комісія вносить на розгляд КМУ пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу); що керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посаду КМУ на підставі пропозицій Комісії за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу).

Згадане уточнення і нова редакція стаття 19 Закону передбачає наявність лише посади державної служби «заступник керівника центрального органу виконавчої влади». При цьому статтею 51 коментованого Закону визначено, що до групи 2 належать посади перших заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади. Водночас згадана норма визначає різновиди посад державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів, тоді як стаття 6 Закону класифікує посади державної служби залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців, зокрема передбачаючи посади керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами КМУ, та їх заступників (категорія «А»), а також керівників структурних підрозділів та їх заступників (категорія «Б»). Враховуючи викладене, з дня набрання чинності Законом посад перших заступників керівника центрального органу виконавчої влади (крім міністерства) та перших заступників керівника структурного підрозділу законом

не передбачено. Отже, під час затвердження структури і штатного розпису державних органів, зокрема центральних органів виконавчої влади за винятком міністерств, згадана норма Закону має бути застосована і вказані посади не може бути визначено, крім випадку, коли такі посади не є вакантними (незворотність закону).

Слід акцентувати увагу, що із запровадженням посади державного секретаря міністерства і внесенням відповідних змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» остаточно вирішено питання щодо розмежування в міністерстві функцій і повноважень вищих посадових осіб (за так званими політичними посадами і посадами державної служби).

Неухильне виконання КМУ, Прем'єр-міністром, відповідними міністрами та державними секретарями визначених Законами «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про Кабінет Міністрів України» принципів і порядку здійснення політичних функцій і функцій державної служби в системі виконавчої влади унеможливить створення суперечностей чи виникнення конфлікту, у тому числі конфлікту повноважень, зокрема, у відносинах між міністром і державним секретарем міністерства, як це мало місце в минулому.

Слід зазначити, що «політичними посадами» в міністерстві є посада міністра, його першого заступника і заступника, а найвищою посадою державної служби – посада державного секретаря.

Відповідно до частини другої статті 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» державний секретар міністерства призначається на посаду КМУ за поданням Комісії. Зазначений Закон, а також Закон «Про Кабінет Міністрів України» та коментований Закон не передбачають права КМУ відхилити внесену Комісією кандидатуру на посаду державного секретаря. Отже, за будь-яких умов, навіть незважаючи на свій колегіальний статус, Уряд зобов'язаний провести голосування за призначення внесеної кандидатури на посаду державного секретаря міністерства.

До проведення конкурсу на посаду державного секретаря міністерства також жодного відношення не має і міністр. Міністр не вправі висловлювати будь-яких пропозицій або заперечень щодо кандидатури на посаду державного секретаря міністерства, внесеної Комісією в установленому законом порядку.

Міністр відповідно до статті 8 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» для виконання завдань міністерства щодо забезпечення формування і реалізації державної політики в одній або декількох визначених КМУ сферах визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань. Саме з цією метою виключно міністр формує власну «політичну команду» шляхом внесення відповідних подань Прем'єр-міністру про призначення першого заступника і заступників міністра, затверджує структуру апарату міністерства та положення про його самостійні структурні підрозділи, оскільки це напряму стосується питань реалізації державної політики.

Міністр визначає обов'язки першого заступника міністра і заступників

міністра. Ці обов'язки повинні стосуватися виконання завдань і функцій, пов'язаних з реалізацією державної політики міністерства, але не питань організації діяльності апарату міністерства, оскільки це компетенція державного секретаря.

Одночасно міністр визначає розподіл власних повноважень між першим заступником і заступниками міністра у разі, коли він тимчасово відсутній. Тобто відповідним наказом міністерства повинні бути затверджені обов'язки першого заступника і заступника міністра, а також здійснено розподіл між зазначеними особами обов'язків міністра у разі його відсутності.

Це означає, що перший заступник міністра у разі відсутності міністра може виконувати усі обов'язки міністра, крім суто політичних повноважень (як-то голосування на засіданні КМУ, внесення подання для призначення на посаду або звільнення з посади заступника міністра тощо), так і лише в певній частині. Тобто, міністр в наказі може частину власних повноважень покласти не тільки на першого заступника, але і на інших заступників.

Слід звернути увагу на неприпустимість покладення на державного секретаря міністерства виконання функцій з формування та/або реалізації державної політики міністерства, оскільки відповідно до статті 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» державний секретар міністерства забезпечує реалізацію державної політики лише у сфері охорони державної таємниці. В інших сферах – це виключно повноваження міністра і його політичних заступників.

Ключова функція державного секретаря – організація роботи апарату міністерства. Це означає, що державний секретар не вправі брати участь у засіданнях КМУ або його урядових комітетів, представляти законопроекти у ВРУ або брати участь у роботі комітетів ВРУ, на яких обговорюються питання формування та реалізації державної політики, що належать до сфери відповідальності відповідного міністерства.

Повноваження державного секретаря за будь-яких умов не може виконувати перший заступник або заступники міністра. Одночасно і державний секретар міністерства, на відміну від повноважень заступника міністра – керівника апарату (згідно з попередньою редакцією статті 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»), позбавлений права виконувати обов'язки міністра у разі його відсутності.

Згідно з частиною п'ятою статті 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» на час відсутності державного секретаря міністерства чи неможливості здійснення ним своїх повноважень з інших причин його обов'язки виконує один із керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства відповідно до наказу державного секретаря міністерства.

Незважаючи на те, що державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру, міністр не вправі визначати його обов'язки, оскільки обов'язки державного секретаря визначаються статтею 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади».

У той же час міністр має право порушувати питання про притягнення державного секретаря до дисциплінарної відповідальності. Таке ж право має

міністр і щодо першого заступника і заступників міністра. Але зважаючи на те, що на посади першого заступника і заступника міністра не поширюється трудове законодавство і законодавство про державну службу, а процедура заохочення та притягнення до відповідальності осіб, які займають політичні посади цим та іншими законами не врегульована, вбачається сумнівною можливість застосування такої норми. Адже відповідно до статті 92 Конституції України засади, зокрема, дисциплінарної відповідальності і види дисциплінарних стягнень, які можуть накладатися на посадових осіб, повинні визначатися виключно законом. Отже, в Законі «Про центральні органи виконавчої влади» має бути визначено відповідний механізм заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника і заступників міністра як осіб, що займають політичні посади. Це стосується і Закону «Про Кабінет Міністрів України» в частині членів Уряду.

Передбачений Законом «Про центральні органи виконавчої влади» принцип формування «політичної команди» також обумовлений вимогою щодо необхідності звільнення із займаних посад першого заступника міністра і заступників міністрів у разі звільнення з посади міністра (абзац третій частини другої статті 9). У цьому контексті з метою забезпечення однакового застосування частини другої статті 9 згаданого Закону слід звернути увагу на співвідношення абзаців першого і третього зазначеної частини статті. В абзаці першому зазначено, що перший заступник і заступник міністра призначаються на посади і звільняються з посади КМУ за поданням Прем'єр-міністра відповідно до пропозицій міністра. Вбачається, що зазначена норма застосовується як на момент формування «політичної команди» міністра (після його призначення на посаду), так і під час здійснення ним своїх повноважень, тобто коли у міністра виникає потреба змінити когось із членів власної «політичної команди», тобто звільнити першого заступника або заступників міністра і запропонувати на ці посади інших осіб.

Очевидно, що і Прем'єр-міністр не вправі відмовити міністрові у внесенні на розгляд КМУ запропонованих ним кандидатур (незалежно від того, стосується це призначення на посаду чи звільнення з посади), оскільки як Законом «Про центральні органи виконавчої влади», так і Законом «Про Кабінет Міністрів України» не передбачено повноважень Прем'єр-міністра щодо відхилення запропонованих міністром кандидатур для призначення на посаду першого заступника або заступника міністра.

В абзаці третьому зазначеної частини йдеться про звільнення КМУ із займаних посад першого заступника і заступників міністра у разі звільнення міністра. Ця норма є самостійною і не пов'язана з механізмом, визначеним абзацом першим частини другої статті.

Очевидно, що зазначена норма є імперативною для КМУ, і її реалізація не потребує внесення пропозицій міністра або подання Прем'єр-міністра. Водночас відсутність чіткого механізму реалізації такої норми на практиці може призвести до її неоднозначного застосування.

Для забезпечення узгодженості в діяльності посадових осіб міністерства, зокрема під час здійснення повноважень міністром, його першим заступни-

ком і заступниками та державним секретарем міністерства, КМУ на підставі статті 21 Закону «Про Кабінет Міністрів України» та статті 12 коментованого Закону прийнято постанову «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу» від 5 квітня 2017 р. № 243³²⁴.

Зазначеною постановою встановлено, що міністр з метою здійснення покладених на нього завдань:

визначає політику розвитку у сферах компетенції міністерства в межах загальної політики КМУ у відповідних сферах, яку доводить до відома першого заступника міністра та заступників міністра, державного секретаря міністерства, керівників структурних підрозділів апарату міністерства;

визначає відповідно до стратегічних документів КМУ, на основі інформації, підготовленої структурними підрозділами апарату міністерства за результатами аналізу державної політики та оцінки результатів її реалізації завдання, пріоритетні напрями роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;

здійснює керівництво діяльністю міністерства у процесі формування державної політики у сферах компетенції міністерства та обирає шляхи формування державної політики на основі альтернативних пропозицій, підготовлених апаратом міністерства;

визначає обов'язки першого заступника міністра та заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;

у межах компетенції організовує та контролює виконання міністерством Конституції, законів, актів Президента України та КМУ.

Відповідно перший заступник міністра та заступники міністра згідно з визначеним міністром розподілом обов'язків або за дорученням міністра:

беруть участь у засіданнях КМУ, урядових комітетів, нарадах під головуванням Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та Міністра КМУ;

представляють питання міністерства на засіданнях ВРУ та її органів, зокрема під час проведення «години запитань до Уряду», заслуховування звітів КМУ, представлення законопроектів, розробником яких є міністерство, а також беруть участь у роботі комітетів ВРУ під час супроводження законопроектів, розробником яких є міністерство, а також законопроектів, ініційованих іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи;

представляють міністерство у відносинах із соціальними партнерами, неурядовими організаціями та іншими заінтересованими сторонами в рамках проведення консультацій з громадськістю;

представляють міністерство на міжвідомчих нарадах та інших заходах;

представляють міністерство у відносинах з органами ЄС та Ради Європи,

³²⁴ Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу»: постанова КМУ від 05.04.2017 р. № 243 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 33. – Стор. 52. – Ст. 1030.

іншими міжнародними (міждержавними) організаціями, а також під час зустрічей із представниками відповідних міністерств інших країн;

у разі здійснення координації окремих напрямів роботи міністерства спрямовують діяльність структурних підрозділів апарату міністерства, утворених для забезпечення виконання завдань та функцій міністерства з формування та реалізації державної політики у відповідній сфері;

виконують повноваження міністра у період його тимчасової відсутності;

дають доручення, обов'язкові для виконання державними службовцями структурних підрозділів державної політики, які спрямовуються ними.

Постановою конкретизовано, що міністр розподіляє обов'язки між першим заступником міністра та заступниками міністра з урахуванням необхідності своєї особистої участі у засіданнях КМУ, урядового комітету, членом якого він є, у засіданнях ВРУ та її органів, а також інших заходах, у яких необхідна його участь як члена КМУ.

Цією ж постановою КМУ визначено, що державний секретар міністерства з метою здійснення покладених на нього завдань:

організовує та контролює виконання апаратом міністерства завдань, установлених актами законодавства, протокольними рішеннями КМУ, дорученнями Прем'єр-міністра, резолюціями віце-прем'єр-міністрів України, Міністра КМУ, наказами міністерства, дорученнями міністра, його першого заступника та заступників, звітує про ефективність і своєчасність їх виконання;

забезпечує здійснення моніторингу виконання міністерством і центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідного міністра, плану пріоритетних дій Уряду, інших документів державної політики;

забезпечує діяльність міністерства, стабільність та наступність у його роботі, організацію поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства, а також підготовку пропозиції щодо виконання завдань міністерства, які подає на розгляд міністру;

взаємодіє з першим заступником міністра та заступниками міністра з питань ефективного та своєчасного виконання структурними підрозділами державної політики, які координуються ними, завдань міністерства та наданих ними доручень;

з питань, що належать до його компетенції або за дорученням міністра: представляє міністерство на міжвідомчих нарадах та інших заходах;

бере участь у заходах, що здійснюються міністерством у сфері міжнародних відносин та в забезпеченні виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України;

проводить наради з керівниками структурних підрозділів, іншими державними службовцями та працівниками апарату міністерства з питань організації виконання міністерством і центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідного міністра, встановлених завдань із залученням у разі необхідності в установленому порядку працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади,

підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками) до опрацювання питань, що належать до компетенції державного секретаря міністерства;

здійснює в межах своєї компетенції або за дорученням міністра керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються міністерством;

інформує міністра про виконання поточної роботи у міністерстві та стан виконання завдань, покладених на міністерство, а також про вжиття заходів з усунення виявлених недоліків;

здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на нього відповідно до закону завдань.

Важливо, що постановою чітко встановлено безпосереднє підпорядкування самостійних структурних підрозділів апарату міністерства державному секретарю. Це унеможливило їх пряме підпорядкування першому заступнику або заступникам міністра.

Постановою також урегульовано процедуру надання доручень міністра, його першого заступника та заступників, державного секретаря міністерства.

Згідно з пунктом 4 постанови такі доручення надаються:

міністром – першому заступникові міністра та заступникам міністра з питань, віднесених до сфери їх компетенції згідно з визначеним міністром розподілом обов'язків, державному секретарю міністерства, державним службовцям та працівникам апарату міністерства, зокрема з питань організації процесу проведення міністерством аналізу державної політики, виявлення проблем суспільного розвитку у відповідних сферах, підготовки проектів актів законодавства, з інших питань, пов'язаних із забезпеченням формування та реалізації державної політики;

першим заступником міністра та заступниками міністра – державним службовцям структурних підрозділів державної політики апарату міністерства, які координуються ними згідно з визначеним міністром розподілом обов'язків;

державним секретарем міністерства – державним службовцям та працівникам апарату міністерства з питань, пов'язаних із забезпеченням своєчасного та якісного виконання завдань міністерства та організації поточної роботи апарату міністерства.

При цьому уточняється, що доручення першого заступника міністра та заступників міністра не можуть дублювати доручення міністра.

Доручення міністра, надані державним службовцям і працівникам апарату міністерства, та доручення першого заступника міністра і заступників міністра, надані державним службовцям структурних підрозділів державної політики, одночасно доводяться міністром, його першим заступником та заступниками до відома державного секретаря міністерства для забезпечення організації та здійснення контролю їх виконання.

Державний секретар міністерства вносить у разі потреби пропозиції міністрові, першому заступникові міністра та заступникам міністра, зокрема,

щодо уточнення строків виконання та виконавців, визначених у відповідних дорученнях.

Зазначені вище зміни до Закону «Про центральні органи виконавчої влади» забезпечують узгодження його положень із Законом «Про державну службу».

15) у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 13, ст. 222; 2015 р., № 22, ст. 145):

частину п'яту статті 9 доповнити абзацом восьмим такого змісту:

«Трудова книжка, документи про освіту (спеціальність, кваліфікацію), стан здоров'я та інші документи, які подаються членом Кабінету Міністрів України під час призначення його на посаду, зберігаються за місцем роботи»;

у статті 21:

частину п'яту доповнити абзацом другим такого змісту:

«Кабінет Міністрів України за обґрунтованим поданням керівника центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, визначає кількість заступників такого керівника»;

частину сьому викласти в такій редакції:

«7. Кабінет Міністрів України призначає на посаду:

1) державних секретарів міністерств, керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу;

2) перших заступників і заступників міністрів - за поданням Прем'єр-міністра України.

Звільнення зазначених осіб здійснюється Кабінетом Міністрів України з підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, законами України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу»;

у пункті 4 частини першої статті 42:

абзац другий після слів «місцевих державних адміністрацій» доповнити словами «відповідно до законодавства про державну службу»;

абзац третій виключити;

абзац четвертий після слів «для призначення на посаду» доповнити словами «за результатами конкурсного відбору відповідно до законодавства про державну службу»;

пункт 4 частини першої статті 44 викласти в такій редакції:

«4) вносить Прем'єр-міністру України подання щодо призначення на посаду першого заступника і заступників міністра та звільнення зазначених осіб з посади»;

у частині четвертій статті 47 слова «за поданням Прем'єр-міністра України» замінити словами «за пропозицією Комісії з питань вищого кор-

пусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу»;

частину другу статті 54 після слів «мають право» доповнити словом «виключно»;

у першому реченні частини першої статті 57 слова «в порядку та на умовах, визначених Законом України «Про державну службу» замінити словами «на загальних засадах відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;

у тексті Закону слова «Міністр Кабінету Міністрів України» в усіх відмінках замінити словами «Державний секретар Кабінету Міністрів України» у відповідному відмінку;

У змінах до Закону «Про Кабінет Міністрів України» передбачено такі основні новації:

КМУ за обґрунтованим поданням керівника центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується КМУ, визначає кількість заступників такого керівника;

Державний секретар КМУ має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади КМУ за пропозицією Комісії за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу;

члени КМУ мають право виключно на щорічну відпустку тривалістю тридцять календарних днів;

пенсійне забезпечення колишніх членів КМУ здійснюється на загальних засадах відповідно до Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (тимчасово, у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року, у період роботи особи (крім інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту») на посаді члена КМУ, пенсії, призначені відповідно до законодавства України, не виплачуються).

Ці зміни покликані забезпечити узгодження Законів «Про Кабінет Міністрів України» і «Про державну службу».

16) у Законі України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 49, ст. 2056; із змінами, внесеними Законом України від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII):

пункт 2 частини першої статті 3 доповнити підпунктом «в» такого змісту:

«в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу»;

у частині першій статті 11:

пункт 10 виключити;

пункт 14 доповнити словами «(крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування)»;

в абзаці першому частини другої статті 37 слова «Національне агентство» замінити словами «Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби»;

у примітці до статті 50 слова та цифри «особи, посади яких передбачені частиною першою статті 9 Закону України «Про державну службу», або віднесені згідно із статтею 25 зазначеного Закону та частиною першою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до першої – третьої категорій» замінити словами та цифрами «Президент України, Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України, перший заступник або заступник міністра, член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голова Фонду державного майна України, його перший заступник або заступник, член Центральної виборчої комісії, народний депутат України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Директор Національного антикорупційного бюро України, Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступник, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, член Ради Національного банку України, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступник, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник та заступник, радник або помічник Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, особи, посади яких належать до посад державної служби категорії «А» або «Б», та особи, посади яких частиною першою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої – третьої категорій»;

у примітці до статті 56 слова та цифри «посади, передбачені частиною першою статті 9 Закону України «Про державну службу», посади, віднесені згідно із статтею 25 зазначеного Закону та частиною першою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до першої – третьої категорій» замінити словами та цифрами «посади Президента України, Прем'єр-міністра України, члена Кабінету Міністрів України, першого заступника або заступника міністра, члена Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, його першого заступника або заступника, члена Центральної виборчої комісії, народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Директора Національного антикорупційного бюро України, Генерального прокурора України, його першого заступника та заступника, Голови Національного банку України, його першого заступника та заступ-

ника, члена Ради Національного банку України, Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, його першого заступника та заступника, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, його першого заступника та заступника, радника або помічника Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, посади, які належать до посад державної служби категорії «А» або «Б», та посади, які частиною першою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої – третьої категорій»;

У змінах до Закону «Про запобігання корупції» передбачено такі основні новації:

представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експерти відповідної кваліфікації до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до коментованого Закону;

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС), затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування³²⁵;

під службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, в цій статті розуміються Президент України, Прем'єр-міністр, член КМУ, перший заступник або заступник міністра, член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голова Фонду державного майна, його перший заступник або заступник, член ЦВК, народний депутат, Уповноважений ВРУ з прав людини, Директор НАБУ, Генеральний прокурор, його перший заступник та заступник, Голова НБУ, його перший заступник та заступник, член Ради НБУ, Секретар РНБО, його перший заступник та заступник, Постійний Представник Президента України в АР Крим, його перший заступник та заступник, радник або помічник Президента, Голови ВРУ, Прем'єр-міністра, особи, посади яких належать до посад державної служби категорії «А» або «Б», та особи, посади яких частиною першою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої – третьої категорій, а також судді, прокурори і слідчі, керівники, заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів, керівники, заступники керівників державних органів, органів влади АР Крим, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, АР Крим, міст Києва або Севастополя, керівників державних органів, органів влади АР Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох

³²⁵ Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Нацдержслужби від 05.08.2016 р. № 158 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 158. – Стор. 51. – Ст. 2493.

районів, міста республіканського в АР Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення, військові посадові особи вищого офіцерського складу.

17) абзац шістнадцятий пункту 25 частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 50 - 51, ст. 2057; 2015 р., № 17, ст. 118, № 39, ст. 375) викласти у такій редакції:

«державні службовці, посади яких належать до категорії «А»;

У частині першій статті 1 Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», яка визначає зміст термінів, що в ньому застосовуються, до пункту 25, який містить визначення терміна «національні публічні діячі», вносяться уточнення, а саме абзац шістнадцятий пункту викладається у новій редакції (шляхом заміни слів «державні службовці, посади яких віднесено до першої або другої категорії посад» словами «державні службовці, посади яких належать до категорії «А»).

Внесені зміни забезпечують узгодженість Законів «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» і «Про державну службу».

18) у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., №№ 18 – 20, ст. 132, № 22, ст. 145):

у статті 141:

в абзаці першому частини першої, у частині другій слова «на умовах, передбачених статтею 37 Закону України «Про державну службу» виключити;

в абзацах другому і четвертому частини п'ятої слова «Про державну службу» виключити;

абзац другий частини першої статті 147 виключити;

у частині першій статті 154 слова «Законом України «Про державну службу» виключити;

Зміни до Закону «Про судоустрій і статус суддів» стосуються статей 141, 147 і 154.

Змінами до частин першої і другої статті 141 Закону «Про судоустрій і статус суддів», яка регулює питання призначення пенсії або довічного грошового утримання судді у відставці, виключаються норми, що стосуються права суддів на призначення пенсії на умовах, передбачених статтею 37 коментованого Закону.

Відповідні зміни вносяться також до частини п'ятої зазначеної статті.

У частині першій статті 147 Закону «Про судоустрій і статус суддів», яка регулює питання матеріального, побутового забезпечення та соціального

захисту працівників судової системи, виключається абзац другий, згідно з яким розмір посадового окладу працівника апарату суду, посада якого віднесена до шостої категорії посад державних службовців, установлювався в розмірі 30 відсотків посадового окладу судді місцевого суду. Посадові оклади працівників апарату суду, посади яких віднесені до кожної наступної категорії посад державних службовців, установлювалися з коефіцієнтом 1,3 пропорційно посадовим окладам працівників апарату суду, посади яких віднесені до попередньої категорії посад державних службовців.

Відповідно у частині першій статті 154 Закону «Про судоустрій і статус суддів», яка визначає статус помічників суддів судів загальної юрисдикції, виключається посилання на коментований Закон, оскільки посади помічників суддів є посадами патронатної служби (стаття 92 коментованого Закону).

Необхідно зауважити, що зміни внесено до Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI. Зазначений Закон визнаний таким, що втратив чинність, Законом «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII³²⁶, який повністю врахував положення коментованого Закону.

19) у Положенні про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженому Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 37, ст. 283; 2004 р., № 23, ст. 320; 2015 р., № 22, ст. 145):

у статті 1.1:

частину п'яту виключити;

у частині сьомій слова «але не є державними службовцями, також» виключити;

у частині першій статті 3.3:

в абзаці першому слова «відомості про зарахування на державну службу, ранг, який присвоюється чи вже присвоєний державному службовцю» виключити;

абзац другий виключити;

частину третю статті 4.1 виключити;

частину другу статті 4.4 виключити;

в абзаці першому частини першої статті 4.5 слова «та Законом України «Про державну службу» виключити.

Пунктом 18 частини третьої статті 3 коментованого Закону визначено, що його дія не поширюється на працівників патронатних служб.

Згідно із статтею 92 коментованого Закону, до працівників патронатних служб належать посади помічників-консультантів народних депутатів.

З огляду на це у Положенні про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженому постановою ВРУ від 13 жовтня 1995 р.

³²⁶ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (із змінами) // Відомості ВРУ. – 2016. – № 31. – Стор. 7. – Ст. 545.

№ 379/95-ВР³²⁷, виключаються норми, які регулювали діяльність помічників-консультантів як державних службовців. Це стосується статей 1.1., 3.3., 4.1. і 4.4.

Необхідно зауважити, що внесення коментованим Законом змін до зазначеної постанови ВРУ, що є підзаконним актом, далеко не кращий приклад нормопроєктування. Водночас у даному випадку це може бути допустимим лише з огляду на те, що має місце виключення, а не зміна певних норм Положення, затвердженого постановою ВРУ.

У подальшому такі зміни повинні вноситися лише шляхом прийняття відповідної постанови ВРУ.

4. У державних органах, керівники або голови яких виконують повноваження керівників державної служби та з дня набрання чинності цим Законом втрачають статус державних службовців, утворюються посади керівників державної служби. Повноваження керівників державної служби до призначення на такі посади осіб за результатами конкурсу в порядку, визначеному цим Законом, продовжують виконувати керівники або голови відповідних державних органів, але не довше ніж до 1 січня 2017 року.

У пункті 4 цього розділу містяться дві самостійні норми.

По-перше, у державних органах, керівники або голови яких виконують повноваження керівників державної служби та з дня набрання чинності коментованим Законом втрачають статус державних службовців, утворюються посади керівників державної служби.

По-друге, повноваження керівників державної служби до призначення на такі посади осіб за результатами конкурсу в порядку, визначеному Законом, продовжують виконувати керівники або голови відповідних державних органів, але не довше ніж до 1 січня 2017 року.

Детальне роз'яснення НАДС з даного питання розміщене під № 12 від 8 липня 2016 р. на офіційному веб-сайті НАДС. Ним передбачено, що єдиною посадою, котра передбачає подальше звільнення особи, є посада заступника міністра-керівника апарату.

5. Повноваження Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств до призначення на посади осіб за результатами конкурсу в порядку, визначеному цим Законом, виконують відповідно Міністр Кабінету Міністрів України та його заступники, заступники міністрів – керівники апаратів, але не довше ніж до 1 січня 2017 року.

Повноваження заступників міністрів – керівників апаратів припиняються одночасно з призначенням на посади державних секретарів міністерств осіб за результатами конкурсу в порядку, визначеному цим Законом. Особи, які перебували на посадах заступників міністрів – керівників апаратів, звільняються у зв'язку із скороченням таких посад відповідно до Кодексу законів про працю України.

³²⁷ Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України: Постанова ВРУ від 13.10.1995 р. № 379/95-ВР (із змінами) // Відомості ВРУ. – 1995. – № 37. – Ст. 283.

Інші державні службовці, які на день набрання чинності цим Законом займають посади державної служби, визначені відповідно до цього Закону, продовжують виконувати свої посадові обов'язки у відповідному державному органі.

У пункті 5 цього розділу передбачено ряд самостійних положень.

По-перше, повноваження Державного секретаря КМУ та його заступників, державних секретарів міністерств до призначення на посади осіб за результатами конкурсу в порядку, визначеному коментованим Законом, виконують, тимчасово, відповідно Міністр КМУ та його заступники, заступники міністрів – керівники апаратів, але не довше ніж до 1 січня 2017 року.

Така норма зумовлена потребою у часі для проведення відповідних конкурсів і заповнення вакансій за новоутвореними посадами.

Крім того, обмеження такого строку виконання обов'язків спрямоване на запобігання можливим зловживанням, пов'язаним із затягуванням проведення конкурсу на відповідні посади.

По-друге, повноваження заступників міністрів – керівників апаратів припиняються одночасно з призначенням на посади державних секретарів міністерств осіб за результатами конкурсу в порядку, визначеному коментованим Законом (особи, які перебували на посадах заступників міністрів – керівників апаратів, звільняються у зв'язку із скороченням таких посад відповідно до КЗпП України).

По-третє, встановлена додаткова гарантія, що інші державні службовці, які на день набрання чинності коментованим Законом займають посади державної служби, визначені відповідно до коментованого Закону, продовжують виконувати свої посадові обов'язки у відповідному державному органі, що забезпечує стабільність функціонування державної служби.

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

Пункт 6 містить норму стосовно перехідного періоду регулювання державної служби окремих працівників в Національній академії державного управління при Президентові України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України.

Зазначеним пунктом дія коментованого Закону поширюється на працівників цього закладу та установ, які на день набранням ним чинності були державними службовцями, тобто займали посади, які згідно з актами КМУ, виданими в межах повноважень Уряду, визначеними статтею 25 Закону «Про державну службу» 1993 року, були віднесені до відповідних категорій посад державної служби.

Слід зауважити, що Національна академія державного управління при Президентові України, Національний інститут стратегічних досліджень та Інститут законодавства Верховної Ради України не мають статусу державного органу. І їх працівники не виконують завдання і функції державної

служби. Саме тому з набранням чинності коментованим Законом відповідні посади працівників цього закладу та установи, що раніше були віднесені до посад державної служби, перестали бути такими.

Норма пункту 6 передбачає збереження протягом двох років з дня набрання чинності коментованим Законом за відповідними особами статусу державного службовця з урегулюванням відносин, пов'язаних з проходженням ними державної служби, коментованим Законом.

У пункті 6 йдеться про державні гарантії конкретно визначеним працівникам безвідносно конкретної посади, яку вони займали або займають згідно із штатним розписом. Тобто, дію коментованого Закону поширено лише на посадових осіб Національної академії державного управління при Президенті України, Національного інституту стратегічних досліджень та Інституту законодавства Верховної Ради України, які займали певну посаду, яка була посадою державної служби на день набрання чинності коментованим Законом.

Оскільки всі посади згідно із штатним розписом в Національній академії державного управління при Президенті України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України з набранням чинності коментованим Законом не є посадами державної служби, а відповідні акти КМУ визнані такими, що втратили чинність, на практиці можуть виникнути певні проблеми в його застосуванні.

Перш за все, поширення протягом двох років дії Закону на працівників, які займали посади державної служби на момент набрання ним чинності і будуть працювати на цих посадах і далі, чи на цих осіб незалежно від посад, які вони будуть займати.

По-друге, йдеться про поширення дії Закону на зазначених осіб в повному обсязі чи в частині реалізації державних гарантій (обчислення відпусток, умови оплати праці, зарахування періоду роботи протягом цих двох років до стажу державної служби тощо).

Зважаючи, що як у тексті Закону, так і в пункті 6 не визначено сферу його застосування стосовно таких осіб, слід вважати, що поширення на них дії Закону стосується усього періоду роботи (два роки) у закладі та в установах незалежно від посад, які вони займають. Крім того, йдеться про збереження за такими особами гарантій, передбачених коментованим Законом, а також обов'язків та обмежень, установлених Законом.

Водночас це не даватиме права відповідним особам за сплином двох років, наприклад, отримати черговий ранг державного службовця, оскільки посади, які ці особи займають, вже не будуть посадами державної служби.

7. Умови оплати праці працівників органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів (секретаріатів), державних підприємств, установ та організацій, органів влади Автономної Республіки Крим, які на день набрання чинності цим Законом є державними службовцями і посади яких відповідно до цього Закону не є посадами державної служби, визначаються Кабінетом Міністрів України і не можуть передбачати зменшення розміру їх заробітної плати.

Див. Постанови КМУ № 268 від 06.04.2016, № 298 від 20.04.2016, № 304 від 20.04.2016, № 323 від 05.05.2016, № 15 від 18.01.2017

У пункті 7 коментованого розділу передбачено правила оплати праці працівників органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів (секретаріатів), державних підприємств, установ та організацій, органів влади АР Крим, які на день набрання чинності коментованим Законом є державними службовцями і посади яких відповідно до коментованого Закону не є посадами державної служби.

По-перше, умови оплати праці згаданих працівників визначаються КМУ.

По-друге, умови оплати праці не можуть передбачати зменшення розміру заробітної плати.

КМУ з цього питання прийнято ряд постанов³²⁸.

8. Стаж державної служби за періоди роботи (служби) до набрання чинності цим Законом обчислюється у порядку та на умовах, установлених на той час законодавством.

У пункті 8 цього розділу визначено, що стаж державної служби за періоди роботи (служби) до набрання чинності коментованим Законом, тобто до 1 травня 2016 року, обчислюється у порядку та на умовах, установлених на той час законодавством³²⁹.

9. За державними службовцями, які відповідно до статті 35 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490) набули право на отримання додаткових оплачуваних відпусток більшої тривалості, ніж передбачено статтею 58 цього Закону, така тривалість додаткових відпусток зберігається після набрання чинності цим Законом.

У пункті 9 коментованого розділу гарантовано право державних службовців, які отримали такий статус до набрання чинності коментованим Законом, на додаткові оплачувані відпуски (до 1 травня 2016 року).

По-перше, за державними службовцями, які відповідно до статті 35 Закону «Про державну службу» 1993 року набули право на отримання додаткових оплачуваних відпусток більшої тривалості, ніж це передбачено статтею 58 коментованого Закону, така тривалість додаткових відпусток зберігається після набрання чинності коментованим Законом.

³²⁸ Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»: постанова КМУ від 20.04.2016 р. № 304 (із змінами) // Урядовий кур'єр. – 2016. – 23.04. – №78; Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах: постанова КМУ від 05.05.2016 р. № 323 (втратила чинність) // Урядовий кур'єр. – 2016. – 11.05. – №87; Про умови оплати праці працівників Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ»: постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 460 (із змінами) // Урядовий кур'єр. – 2016. – 30.07. – №142.

³²⁹ Про порядок обчислення стажу державної служби: постанова КМУ від 03.05.1994 р. № 283 (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/283-94-%D0%BF/card6#Public>; Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 229 // Урядовий кур'єр. – 2016. – 01.04. – №62.

По-друге, за змістом Закону «Про державну службу» 1993 року державним службовцям, які мають стаж роботи в державних органах понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів.

Відповідний порядок регламентується постановою КМУ³³⁰.

По-третє, стаття 58 коментованого Закону передбачає, що за кожний рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів.

Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток визначається відповідною постановою КМУ³³¹.

10. Державні службовці, які на день набрання чинності цим Законом займають посади державної служби та мають не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, визначених статтею 25 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) та актами Кабінету Міністрів України мають право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців.

У пункті 10 цього розділу передбачено важливу гарантію для державних службовців, які отримали такий статус відповідно до Закону «Про державну службу» 1993 року, з питань пенсійного забезпечення за професійною ознакою.

По-перше, державні службовці, які на день набрання чинності Законом займають посади державної служби та мають не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, визначених статтею 25 Закону «Про державну службу» 1993 року та актами КМУ, мають право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону «Про державну службу» 1993 року. Тобто, пенсійне забезпечення зазначених осіб продовжує діяти щодо державних службовців, про які йдеться у статті 37 Закону «Про державну службу» 1993 року.

По-друге, процедура призначення пенсій здійснюється у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців. Це означає, що пенсії призначаються державним службовцям, які досягли встановленого законом пенсійного віку, за умови наявності стажу державної служби не менше

³³⁰ Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток: постанова КМУ від 27.04.1994 р. № 250 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/250-94-%D0%BF/card6#Public>.

³³¹ Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: постанова КМУ від 06.04.2016 р. № 270 // Урядовий кур'єр. – 2016. – 13.04. – №70.

20 років та дотримання відповідної процедури, незалежно від місця роботи. При цьому право на пенсію зберігається за усіма категоріями державних службовців, про які йдеться у статті 37 Закону «Про державну службу» 1993 р.

11. Перелік посад державної служби, які займали особи з числа колишніх державних службовців, що належать до певної категорії посад, передбачених цим Законом, визначається Кабінетом Міністрів України.

У пункті 11 цього розділу передбачено, що перелік посад державної служби, які займали особи з числа колишніх державних службовців, що належать до певної категорії посад, передбачених коментованим Законом, визначається КМУ.

12. Для осіб, які на день набрання чинності цим Законом мають не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державної служби, визначених статтею 25 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) та актами Кабінету Міністрів України, зберігається право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців.

У пункті 12 коментованого розділу передбачено важливу гарантію для державних службовців, які отримали такий статус відповідно до Закону України «Про державну службу» 1993 року, з питань пенсійного забезпечення за професійною ознакою.

По-перше, для осіб, які на день набрання чинності коментованим Законом мають не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державної служби, визначених статтею 25 Закону «Про державну службу» 1993 року та актами КМУ, зберігається право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону «Про державну службу» 1993 року у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців.

По-друге, призначення пенсій проводиться у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців. При цьому право на пенсії зберігається за усіма категоріями державних службовців, про які йдеться у статті 37 Закону «Про державну службу» 1993 року.

13. За особами, які на день набрання чинності цим Законом перебувають у відставці відповідно до статті 31 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами), зберігаються гарантії, передбачені цією статтею.

За аналогією з пунктами 10 і 12 коментованого розділу пункт 13 містить норми про збереження державних гарантій, передбачених статтею 37 Закону «Про державну службу» 1993 року, для осіб, які на день набрання чиннос-

ті коментованим Законом перебували у відставці (відповідно до статті 31 Закону «Про державну службу» 1993 року).

Йдеться про застосування статті 37 Закону «Про державну службу» 1993 року в редакції, яка діяла на момент набрання чинності коментованим Законом.

Як зазначалося вище, коментований Закон, на відміну від Закону «Про державну службу» 1993 року, не містить інституту положень щодо інституту відставки державного службовця.

Стаття 31 Закону «Про державну службу» 1993 року передбачала відставку як одну з важливих гарантій для державних службовців, які займали посади з особливим характером роботи та відповідальністю. Згідно із зазначеною статтею, відставкою визнавалося припинення державної служби державним службовцем, який займає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою. Підставами для відставки були:

принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;

примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину, а також стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Відставка державного службовця оформлялася відповідним рішенням державного органу або посадової особи, до повноважень яких належало вирішення питань про призначення на посаду або звільнення з посади відповідного державного службовця (Указом Президента України, розпорядженням КМУ, наказом міністерства, рішенням Ради суддів України, наказом Голови ДСА тощо).

Частиною п'ятою статті 31 Закону «Про державну службу» 1993 року передбачено, що у разі досягнення державним службовцем, який перебуває у відставці, віку, що дає право на призначення пенсії відповідно до зазначеного Закону, йому призначається пенсія як державному службовцю.

Закон «Про державну службу» 1993 року не дає прямого визначення, що означає перебування особи у відставці. Але виходячи із системного аналізу законодавства у зазначеній сфері такими, що перебувають у відставці, слід вважати осіб, які припинили державну службу з підстав, передбачених статтею 31 Закону «Про державну службу» 1993 року, і до досягнення віку, що дає право на призначення пенсії державного службовця, повторно не повернулися на державну службу. Йдеться про посади державної служби, робота на яких регулюється як Законом «Про державну службу» 1993 року, так і коментованим Законом. При цьому немає значення, працювали такі особи в подальшому на іншій, ніж державна служба, роботі чи ні або отримували чи не отримували виплати, передбачені

зазначеною статтею Закону «Про державну службу» 1993 року під час їх перебування у відставці.

Передбачена в пункті 13 відсильна норма про збереження за особами, які перебувають у відставці, гарантій, передбачених статтею 37 Закону «Про державну службу» 1993 року, надає таким особам право на оформлення пенсії державного службовця у розмірі 60 відсотків заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, з дотриманням інших умов, передбачених згаданою статтею.

Необхідно звернути увагу на неточність, допущену у підпункті 1 пункту 2 коментованого розділу, у якому визнається таким, що втратив чинність, Закон «Про державну службу» 1993 року, крім статті 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 цього розділу, оскільки ця стаття стосується також осіб, зазначених у пункті 13.

З огляду на це необхідно внести зміну до підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» коментованого Закону, а саме замінити слова і цифри «пунктах 10 і 12» словами і цифрами «пунктах 10, 12 і 13».

Виправлення такої неточності сприятиме правильному та однаковому застосуванню положень коментованого Закону, статті 37 Закону «Про державну службу» 1993 року, запобіганню небажаному розгляду справ у відповідних судах.

14. Видатки на реалізацію положень цього Закону у 2016 році здійснюються в межах коштів, передбачених Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік».

Мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, становить:

з 1 січня 2017 року – 1,25 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року;

з 1 січня 2018 року – 1,5 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року;

з 1 липня 2018 року – 1,75 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року.

Умови оплати праці державних службовців, передбачені цим Законом, не застосовуються у державних органах, що перебувають у стадії ліквідації на момент набрання чинності цим Законом.

Керівники державної служби мають право у разі зменшення у зв'язку з установленням нових умов оплати праці розміру заробітної плати (без премії) в окремих державних службовців на час роботи на займаній посаді виплачувати в межах видатків, передбачених на оплату праці, різницю між заробітною платою, визначеною за попередніми умовами оплати праці (без

премії), та розміром заробітної плати, встановленим за новими умовами оплати праці.

Керівники державної служби протягом двох років з дня набрання чинності цим Законом у межах економії фонду оплати праці мають право встановлювати державним службовцям додаткові стимулюючі виплати відповідно до Положення про застосування стимулюючих виплат, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Слід зазначити, що на момент прийняття коментованого Закону мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, визначався виходячи з мінімальної заробітної плати.

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 р. № 1774-VIII³³² мінімальну заробітну плату для обчислення мінімального розміру посадового окладу групи 9 було замінено на прожитковий мінімум для працездатних осіб.

Згідно із статтею 7 Закону «Про Державний бюджет України на 2017 рік»³³³ прожитковий мінімум для працездатних осіб з 1 січня 2017 року становить 1600 гривень.

Пунктом 14 коментованого розділу також передбачено, що умови оплати праці державних службовців, передбачені коментованим Законом, не застосовуються у державних органах, які перебувають у стадії ліквідації на момент набрання чинності коментованим Законом. Це означає, що коментований Закон застосовується в повному обсязі до державних службовців державних органів, які перебувають у стадії ліквідації, крім норм, які регулюють оплату праці згідно із Законом. Водночас така норма не поширюється на державні органи, які перебувають у стадії реорганізації (виділення, приєднання, поділ або перетворення).

Важливою соціальною гарантією є норма пункту 14, згідно з якою керівники державної служби у відповідних державних органах мають право у разі зменшення у зв'язку з установленням нових умов оплати праці розміру заробітної плати (без премії) окремих державних службовців на час роботи на займаній посаді виплачувати в межах видатків, передбачених на оплату праці, різницю між заробітною платою, визначеною за попередніми умовами оплати праці (без премії), та розміром заробітної плати, встановленим за новими умовами оплати праці.

Крім того, керівникам державної служби в державних органах надано право протягом двох років з дня набрання чинності коментованим Законом, тобто до 1 травня 2018 року, у межах економії фонду оплати праці встановлювати державним службовцям додаткові стимулюючі виплати відповідно до

³³² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 06.12.2016 р. № 1774-VIII // Відомості ВРУ. – 2017. – № 2. – Стор. 5. – Ст. 25.

³³³ Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 р. № 1801-VIII (зі змінами) // Відомості ВРУ. – 2017. – № 3. – Стор. 5. – Ст. 31.

Положення про застосування стимулюючих виплат, затвердженого постановою КМУ від 6 квітня 2016 р. № 289³³⁴.

На сьогодні ці питання регулюються постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів»³³⁵. Зазначеною постановою затверджено нове Положення, яке визначає механізм застосування стимулюючих виплат державним службовцям з метою посилення мотивації працівників державних органів до високопрофесійної, результативної та високоякісної роботи.

Положенням передбачено право керівників державної служби в державному органі встановлювати державним службовцям у межах економії фонду оплати праці додаткові стимулюючі виплати. До додаткових стимулюючих виплат державним службовцям належать надбавки за інтенсивність праці і виконання особливо важливої роботи (далі – надбавки), що встановлюються державним службовцям у відсотках до посадового окладу.

Надбавка за інтенсивність праці встановлюється державним службовцям з урахуванням таких критеріїв:

- якість і складність підготовлених документів;
- терміновість виконання завдань, опрацювання та підготовки документів;
- ініціативність у роботі.

Надбавка за виконання особливо важливої роботи встановлюється державним службовцям з урахуванням таких критеріїв:

виконання завдань та функцій щодо реалізації пріоритетних напрямів державної політики, участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, проведення експертизи таких актів;

виконання роботи, що вимагає від працівника особливої організаційно-виконавчої компетентності та відповідальності, результатом якої є підвищення ефективності управління.

Надбавка за виконання особливо важливої роботи також встановлюється державним службовцям, які забезпечують впровадження пріоритетних реформ держави у відповідних галузях.

Надбавка за виконання особливо важливої роботи встановлюється на відповідний строк згідно з наказом (розпорядженням) керівника державної служби в державному органі.

Положенням передбачено, що у разі несвочасного виконання завдань, погіршення якості роботи надбавки скасовуються або їх розмір зменшується.

Як вже зазначалося, додаткові стимулюючі виплати встановлюються одночасно зі зняттям обмежень у преміюванні державних службовців на

³³⁴ Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям: постанова КМУ від 06.04.2016 р. № 289 (втратила чинність) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 30. – Стор. 129. – Ст. 1212.

³³⁵ Питання оплати праці працівників державних органів: постанова КМУ від 18.01.2017 р. № 15 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2017. – № 9. – Стор. 43. – Ст. 284.

строк до 1 січні 2019 року (абзац четвертий частини 1 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» коментованого Закону³³⁶).

Зазначені виплати надають можливість державним органам використовувати кошти, отримані за рахунок економії фонду оплати праці, для виплати додаткової (крім посадових окладів) заробітної плати, відповідно зменшуючи питому вагу посадового окладу в заробітній платі державного службовця.

Зауважимо, що додаткові стимулюючі виплати відносяться до додаткової заробітної плати державних службовців. Це випливає із змісту пункту 2.2 Інструкції зі статистики заробітної плати, затвердженої наказом Держкомстату України від 13 січня 2004 р. № 5, згідно з якою фонд додаткової заробітної плати включає, зокрема, компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством, премії, пов'язані з виконанням виробничих завдань і функцій (у нашому випадку, за визначенням державної служби, що наводиться у частині першій статті 1 коментованого Закону, – завдань і функцій держави). У пункті 2.2.1 зазначеної Інструкції згадуються виплати (надбавки і доплати) за інтенсивність праці і за виконання особливо важливої роботи на певний строк.

Додаткові стимулюючі виплати не створюють нового джерела для фінансування додаткової заробітної плати державних службовців. Нагадаємо, що у разі преміювання державних службовців залежно від особистого внеску в загальний результат роботи державного органу (частина п'ята статті 52 коментованого Закону) фонд преміювання встановлюється залежно від загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці (частина шоста статті 52 коментованого Закону). Стимулюючі виплати встановлюються у межах економії фонду оплати праці (абзац четвертий пункту 14 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» коментованого Закону). Отже, єдиним джерелом для підвищення розміру премій понад загальний фонд посадових окладів державних службовців державного органу і здійснення додаткових стимулюючих виплат є економія фонду оплати праці.

В економіці праці під інтенсивністю праці розуміється концентрацію зусиль людини у процесі трудової діяльності, яка залежить від її фізіологічного, психічного, емоційного та розумового потенціалу, обмежена технологіч-

³³⁶ Відтермінування введення в дію зазначених положень коментованого Закону на два роки і вісім місяців (з 1 травня 2016 року до 1 січня 2019 року) тимчасово знімає встановлені коментованим Законом обмеження в регулюванні оплати праці державних службовців, зокрема щодо:

загального розміру місячної або квартальної премії, які може отримувати державний службовець, відповідно до його особистого внеску в загальний результат роботи державного органу (абзац четвертий частини третьої статті 50 коментованого Закону);

не менше двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року, розміру мінімального розміру посадового окладу державних службовців, які відносяться до 9-тої групи оплати праці у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення; фонду преміювання державного органу, який коментованим Законом встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.

ними можливостями виробничої системи та виражена кількістю стандартних для певного виду праці операцій в одиницю часу. Як економічна категорія інтенсивність праці за своїм змістом перш за все стосується результатів праці, оскільки відхилення від середнього рівня інтенсивності праці справляє на них відповідний вплив³³⁷.

Відповідно до пункту 8 Положення встановлення надбавок Державному секретарю КМУ та його заступникам здійснюється керівником державної служби в Секретаріаті КМУ за погодженням з Прем'єр-міністром відповідно до подання Міністра КМУ. Встановлення надбавок державним секретарям міністерств здійснюється керівником державної служби у відповідному міністерстві за погодженням з Міністром КМУ відповідно до подання члена КМУ, який очолює міністерство.

Установлення надбавок керівникам центральних органів виконавчої влади, що не є членами КМУ, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо КМУ, та їх заступникам здійснюється керівником державної служби у відповідному центральному органі виконавчої влади за погодженням з Першим віце-прем'єр-міністром відповідно до подання Міністра КМУ. Встановлення надбавок керівникам центральних органів виконавчої влади, що не є членами КМУ, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через відповідних членів КМУ, та їх заступникам здійснюється керівником державної служби у відповідному центральному органі виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади.

Головам обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій надбавки можуть встановлюватися керівником державної служби у відповідній державній адміністрації за погодженням з віце-прем'єр-міністром згідно з визначеним КМУ розподілом повноважень. Головам районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій надбавки можуть встановлюватися керівником державної служби у відповідній державній адміністрації за погодженням з головами обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Керівникам інших державних органів (керівникам державної служби), їх заступникам можуть встановлюватися надбавки керівником державної служби в державному органі за погодженням із суб'єктом призначення.

Державному секретарю КМУ та його заступникам, державним секретарям міністерств гарантовано встановлюється надбавка за інтенсивність праці у розмірі не менш як 50 відсотків посадового окладу та за виконання особливо важливої роботи у розмірі не менш як 50 відсотків посадового окладу.

Відповідно до пункту 9 Положення у разі несвочасного виконання завдань, погіршення якості роботи надбавки скасовуються або їх розмір зменшується.

³³⁷ Економіка праці та соціально-трудові відносини: підручник / А.М. Колот, О.А. Грیشнова, О.О. Герасименко та ін.; за наук. ред. А.М. Колота. – К.: КНЕУ, 2009. – С. 393-394.

15. Кабінету Міністрів України:

1) забезпечити прийняття та набрання чинності одночасно з набранням чинності цим Законом Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, схеми посадових окладів на посадах державної служби на 2016 рік, інших нормативно-правових актів, передбачених цим Законом;

2) у місячний строк з дня опублікування цього Закону підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом;

3) у місячний строк з дня набрання чинності цим Законом привести свої нормативно-правові акти та забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом;

4) у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом:

затвердити Порядок атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби, щодо вільного володіння державною мовою;

забезпечити проведення конкурсів на посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств відповідно до вимог цього Закону.

У пункті 15 коментованого розділу передбачено надання ряду доручень КМУ з питань реалізації положень коментованого Закону:

забезпечити прийняття та набрання чинності одночасно з набранням чинності коментованим Законом Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, схеми посадових окладів на посадах державної служби на 2016 рік, інших нормативно-правових актів, передбачених коментованим Законом;

у місячний строк з дня опублікування коментованого Закону підготувати та подати на розгляд ВРУ пропозиції щодо приведення законодавчих актів у відповідність із коментованим Законом;

у місячний строк з дня набрання чинності коментованим Законом привести свої нормативно-правові акти та забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із коментованим Законом;

у шестимісячний строк з дня набрання чинності коментованим Законом:

затвердити Порядок атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби, щодо вільного володіння державною мовою;

забезпечити проведення конкурсів на посади Державного секретаря КМУ та його заступників, державних секретарів міністерств відповідно до вимог коментованого Закону.

Варто зауважити, що на сьогодні усі ці завдання виконано.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ, СЛУЖБОВОЇ КАР'ЄРИ ТА ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Дітер Шиманке

Примітки та рекомендації до розділу IV «Вступ на державну службу»

1. Стислий огляд норм Закону України «Про державну службу»

Закон детально визначає принципи, процедури та методи прийняття громадян на державну службу. Перевага настільки детально визначених норм, які викладені в дев'ятнадцяти статтях (19–37), полягає у тому, що всі принципово важливі питання вже містяться у тексті Закону, а відповідні постанови присвячені переважно конкретизації деталей визначених методів та процедур.

Закон розрізняє три категорії посад державної служби («А», «Б» та «В»). Ці категорії визначені у статті 6. Закон передбачає застосування спеціальних процедур для прийняття на державну службу керівних кадрів (стаття 27; створення спеціальної конкурсної комісії).

У статті 4 Закону визначено засади державної служби. Це 10 принципів, які також зазначені у документах ОЕСР та ЄС. Для прийняття на державну службу особливе значення мають такі: принцип 3 – професійність, принцип 7 – рівний доступ до державної служби, принцип 8 – неупередженість, принцип 10 – безстрокове призначення державних службовців.

Умовою для роботи на державній службі на посадах категорій «А», «Б» та «В» є наявність повної вищої освіти (стаття 19 Закону). Додатковою вимогою для кандидатів на посади категорій «А» та «Б» є наявність відповідного професійного досвіду (стаття 20 Закону). Для посад категорії «А» КМУ, керуючись положеннями частини четвертої статті 20 Закону, встановив спеці-

альні вимоги³³⁸. Для посад категорій «Б» та «В» спеціальні вимоги встановлені НАДС³³⁹. Ці вимоги уточнюють норми Закону.

Прийняття кандидатів на державну службу проводиться в рамках відкритої конкурсної процедури відбору. Призначення на посаду поза конкурсом можливе у виключних випадках, передбачених Законом (пункт 2 статті 21).

Отже, прийняття на державну службу в Україні відбувається, як правило, на основі відкритої та визначеної законодавством конкурсної процедури (статті 22–30 Закону). При цьому Закон конкретизує принципи, зазначені у статті 4. Одним з них є принцип прозорості. КМУ уповноважений видати постанову про конкурсну процедуру відбору кандидатів (пункт 1 статті 22 Закону). Така постанова була ухвалена у березні 2016 року³⁴⁰. У ній дуже детально визначені окремі етапи процедури відбору кандидатів на посади:

- 1) вимоги щодо оголошення вільних посад;
- 2) принципи відбору кандидатів (відповідно до Закону);
- 3) оприлюднення оголошення про конкурсний відбір;
- 4) створення та робота конкурсної комісії;
- 5) вимоги до письмових документів, які подаються кандидатами;
- 6) письмові завдання для кандидатів (перевірка загальних знань – перший етап процедури, ситуаційні завдання – другий етап процедури);
- 7) стандартний зміст співбесіди (третій етап);
- 8) складання рейтингового переліку кандидатів;
- 9) оприлюднення результатів конкурсної процедури.

Як правило, призначення на посаду є безстроковим (пункт 1 статті 34 Закону). Може застосовуватися випробувальний строк тривалістю до шести місяців. Якщо особу вперше прийнято на державну службу, випробувальний строк обов'язковий (пункт 2 статті 35 Закону).

2. Принципи та процедури, визначені Законом про державну службу, порівняно із законодавством інших країн Європи

У країнах Європи існують різні системи прийняття на державну службу. Ми можемо розрізнити два типи таких систем: 1) прийняття безпосередньо на державну службу за результатами конкурсної процедури; 2) кількарічна підготовча служба, за результатами якої ухвалюється рішення про прийняття на посаду державного службовця. Закон відповідає першому типу, а його положення про прийняття на державну службу в багатьох пунктах від-

³³⁸ Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 448 //Офіційний вісник України. – 2016. – № 59. – Стор. 11. – Ст. 2026.

³³⁹ Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: наказ Національного агентства з питань державної служби від 06.04.2016 р. № 72 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 38. – Стор. 143. – Ст. 1475.

³⁴⁰ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 246 (із змінами) //Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – Стор. 179. – Ст. 1116.

повідують нормам країн ЄС, в яких також передбачено призначення безпосередньо на посаду державного службовця. Окрім порівняння з законодавством інших країн Європи, для України є цікавими передусім практична реалізація та багаторічний досвід.

Як правило, у країнах Європи існують затверджені плани кар'єрного розвитку державних службовців. Це означає, що державний службовець може підніматися на вищі щаблі службової ієрархії протягом роботи на державній службі. Підставою для прийняття на державну службу та кар'єрного зростання є результати роботи (меритократичний принцип). Окрім того, в деяких випадках передбачений механізм призначення на конкретну посаду (т.з. *Position-based principle*). Але в обох системах (кар'єрний принцип або призначення на окрему посаду) застосовуються однакові принципи прийняття на службу.

2.1. Великобританія

У Великобританії застосовуються такі правові принципи³⁴¹:

«Закон вимагає, щоб прийняття на державну службу відбувалося відповідно до здібностей кандидата та на основі чесного і відкритого конкурсу. Для того щоб призначення на посаду на державній службі було законним, усі три зазначені вимоги повинні бути виконані.

Призначення за здібностями означає, що на державну службу повинен бути призначений найкращий з наявних кандидатів, відібраний за критеріями, які є найбільш важливими для конкретної посади. Жодна особа не може бути призначена на посаду, якщо вона не є компетентною для виконання відповідних службових обов'язків, а робота повинна бути запропонована саме особі, яка здатна виконувати її найкраще.

Чесний відбір означає відсутність упередженості та суб'єктивності в оцінюванні кандидатів. Процедура відбору повинні бути об'єктивними, неупередженими і застосовуватися послідовно.

Відкритість вимагає публічного оприлюднення відомостей про наявні вакансії. Потенційні кандидати повинні мати належний доступ до відомостей про вакансію та пов'язані з нею вимоги, а також про процедуру відбору. Відкритий конкурс означає можливість участі у ньому будь-якої особи, що бажає претендувати на вакансію».

Процес відбору відбувається децентралізовано. Це означає, що державна установа, яка вишукує кандидатів, утворює конкурсну комісію, робота якої регламентується положеннями Комісії з питань державної служби (див. витяг з пунктів 1–29 у *додатку IV-1*). Ці положення мають такі цілі:

- процедура неупередженого конкурсного відбору повинна забезпечити дотримання трьох головних критеріїв прийняття на службу: особиста компетенція, здібності та досвід;
- прозорість процедури;

³⁴¹ Комісія з питань державної служби, Принципи прийому на державну службу, квітень 2015 року.

- об'єктивні, неупереджені та уніфіковані процедури відбору кандидатів. Це стосується, зокрема, проведення співбесіди, яка є невід'ємною частиною процедури відбору;

- постійне застосування меритократичного принципу;
- складення переліку обраних кандидатів та переліку кадрового резерву.

Для посад вищого рівня та керівних посад застосовуються спеціальні процедури, які розробляються безпосередньо Комісією з питань державної служби (або під її керівництвом).

Наприклад, для відбору кандидатів на посади у Міністерстві закордонних справ Великобританії розроблено детальне положення, яке передбачає диференціацію за рангом посади та визначає окремі критерії прийняття на службу для кожного рангу. Перелік цих критеріїв містить багато суттєвих приписів і тому може бути застосований до систем державної служби інших країн в узагальненому вигляді (див. *додаток IV-2*).

2.2. Німеччина

Для прийняття на державну службу та для ухвалення кадрових рішень (наприклад рішення про службове підвищення) застосовуються виключно такі три критерії, що визначені в Конституції (стаття 33):

- 1) придатність;
- 2) здібності;
- 3) результати роботи.

Ці три ключові терміни мають таке значення:

Придатність: особистісні якості, які стосуються роботи та демонструють, якою мірою кандидат відповідає вимогам бажаної посади. Ці якості стосуються властивостей, які є актуальними для роботи на державній службі (самостійність, організаторські здібності, наполегливість, надійність, готовність та здібність до співпраці). Також враховуються фізичні якості (фізичне і психічне здоров'я) та інтелектуальні здібності (кмітливість, мислення, здатність робити висновки та судження, здібність до узагальнення та аналізу тощо).

Здібності: цей термін охоплює здібності, знання, навички та інші властивості, які є важливими для виконання службових обов'язків. Тобто вони стосуються професійного та фахового аспектів у широкому сенсі (загальні властивості, які є важливими для виконання службових обов'язків: обдарованість, загальна ерудиція, життєвий досвід, загальний рівень освіти).

Результати роботи: термін означає попередні результати роботи кандидата і продемонстровані ним фахові знання та здібності. Таким чином, оцінювання професійних результатів стосується передусім результатів роботи, практичного способу роботи, поведінки під час роботи або способу виконання кандидатом керівних функцій. Тобто даний критерій менше підходить для оцінювання кандидатів, які тільки розпочинають свою професійну кар'єру.

Натомість він більш доречний для роботи з розвитку кадрів та службового підвищення³⁴².

Окрім того, у законодавстві про державних службовців зазначені критерії, які не повинні враховуватися під час прийняття на державну службу: стать, походження, расова приналежність або етнічне походження, фізичні вади, віросповідання, світогляд, політичні переконання, країна походження, стосунки або сексуальна ідентичність (§ 9 Федерального Закону про державних службовців). Відбір кандидатів на вільні посади повинен відбуватися на конкурсній основі, за винятком деяких випадків з поважних причин. Наприклад, конкурсний відбір не передбачений для керівних посад (державний секретар або керівник управління), які мають статус «політичних» і носії яких, на відміну від Великобританії, можуть бути звільнені у будь-який час (т.з. тимчасова відставка). Конкурсний відбір також може не проводитися, якщо цього вимагають міркування, пов'язані з плануванням та використанням кадрових ресурсів, і якщо на посаду не залучаються зовнішні кандидати (§ 4 Федеральної Постанови про кар'єру державних службовців та чиновників).

Система державних службовців у Німеччині поділяється (подібно до категорій посад «А», «Б» та «В» в Україні) на т.з. групи рангів. Вступ на державну службу залежить від наявної освіти. Кандидати спочатку відбираються (на конкурсній основі) для проходження т.з. підготовчої служби (відповідні положення законодавства див. нижче). Підготовка державних службовців відбувається під час практичної роботи, для службовців вищого середнього та вищого рівня також вимагається наявність вищої освіти; для службовців середнього рівня створено спеціальні навчальні заклади. Тривалість навчання в них становить, як правило, 2 роки для службовців середнього рівня, 3 роки для службовців вищого середнього рівня (включно з навчанням для отримання ступеня бакалавра) та 2 роки – для службовців вищого рівня (після 4- або 5-річного навчання у вищому навчальному закладі для отримання ступеня магістра або іншого аналогічного ступеня). Після завершення підготовчої служби складається іспит. Кандидат може бути прийнятий на державну службу у бажаній групі рангів лише після успішного складення іспиту³⁴³. Така система має значні переваги: під час проходження підготовчої служби кандидат набуває практичного досвіду адміністративної роботи, а його керівництво має три-чотири роки, щоб перевірити придатність кандидата до державної служби.

Підготовчу службу не слід ототожнювати з випробувальним строком, який являє собою додатковий правовий інструмент для кадрової роботи.

³⁴² § 9 Федерального Закону про державних службовців, абзаци 14–21 // Ернст Плог, Александер Відов та ін., Коментар до Федерального Закону про державних службовців (станом на травень 2016 р.), Кьольн.

³⁴³ Ця система прийняття до різних груп рангів державних службовців, а також процедура проходження підготовчої служби детально визначені нормативним актом: § 10–17 Постанови про кар'єру державних службовців та чиновників (федеральний акт) (див. витяги у рамці).

Постанова про кар'єру державних службовців та чиновників (федеральний акт) – витяг

Підготовча служба

§ 11 Прийняття на підготовчу службу

Кандидати приймаються для проходження підготовчої служби як державні службовці на тимчасовій основі. ...

§ 12 Службовці середнього рівня

Підготовча служба для державних службовців середнього рівня триває не менше, ніж один рік, але, як правило, два роки. Підготовча служба охоплює блоки теоретичної та практичної професійної підготовки.

§ 13 Службовці вищого середнього рівня

(1) Підготовча служба для державних службовців вищого середнього рівня триває, як правило, три роки і складається з навчального блоку та практичних занять за відповідним фаховим напрямом. Підготовча служба відбувається в рамках навчального курсу у федеральному навчальному закладі з державного управління або в аналогічному за статусом вищому навчальному закладі, після завершення якого здобувається ступінь бакалавра або фахівця з дипломом вищого навчального закладу.

(2) Підготовча служба може бути скорочена до одного року, якщо кандидат може підтвердити наявність необхідних для відповідної групи рангів базових наукових та методичних знань дипломом про закінчення повного курсу вищої освіти із здобуттям ступеня бакалавра або іншим аналогічним дипломом. Для отримання спеціальних знань передбачено участь у фахових навчальних заходах або на навчальних курсах, а для набуття необхідних практичних навичок та знань передбачені практичні заняття та додаткові навчальні заходи. Скорочення строку підготовчої служби виключно за рахунок навчального блоку не дозволяється.

§ 14 Службовці вищого рівня

Підготовча служба для державних службовців вищого рівня триває не менше, ніж 18 місяців, але, як правило, два роки. Метою підготовчої служби для державних службовців цього рівня є набуття практичних навичок та знань.

...

§ 17 Іспит

(1) Після завершення підготовчої служби необхідно скласти іспит. Цей іспит може бути проведений у формі модульних іспитів.

...

(3) Якщо кандидат не склав іспит, він може спробувати скласти його ще один раз. Це положення також стосується модульних, часткових та проміжних іспитів, успішне складення яких є умовою для подальшого проходження підготовчої служби. Установа вищого рівня у виключних та належним чином обґрунтованих випадках може надати дві спроби для повторного складення іспиту. Установа вищого рівня може делегувати таке повноваження установам, які їй безпосередньо підпорядковуються.

Системи Німеччини та Франції схожі між собою у цьому питанні. Проте в Україні така система прийняття на державну службу після кількарічної підготовчої служби не застосовується. З урахуванням середньострокових перспектив Україна повинна розглянути можливість реалізації хоча б деяких елементів цієї системи, оскільки вона справляє позитивний вплив на підвищення професіоналізму державних службовців та на практичну роботу з прийняття кандидатів на службу.

Робота з кадрами у Німеччині децентралізована за двома напрямками: по-перше, це стосується вертикальних відносин між федеральним, земельним та муніципальним рівнями; по-друге, це стосується зв'язків у рамках Уряду, оскільки усі міністри та міністерства володіють виключними повноваженнями з організації своєї роботи та роботи з власними кадрами (стаття 65 Конституції). Відповідно, це означає відсутність уніфікованих норм, які б регулювали конкретні процедури, стандарти та методи відбору кадрів. Перевагою такого розмаїття форм та методів кадрової роботи є можливість самостійного і швидкого запровадження та тестування нових підходів і методів. Водночас недолік такої децентралізованої системи полягає у тому, що вона недостатньо прозора та зрозуміла і може ускладнювати перехід службовців на роботу до нових державних органів.

2.3. Ситуація у країнах ЄС у Східній Європі

У 2009 році було опубліковане дослідження SIGMA з питань практики прийняття на державну службу у 8 країнах Центральної та Східної Європи. Предметом такого дослідження є стандарти, критерії, методи та інструменти у даній сфері. Можна відзначити наявність як подібних рис, так і суттєвих відмінностей між 8 країнами, в яких проводилося дослідження.³⁴⁴ Усі країни (за винятком Чехії) мають інституціоналізовану процедуру відкритого конкурсу для відбору кандидатів на існуючі вакансії; ці процедури відкритого відбору носять обов'язковий характер. Відмінності між ними стосуються ступеня стандартизації письмових тестів. Відповідні тести є обов'язковими лише у Литві. Ці тести складаються (подібно до постанови КМУ від 25 березня 2016 р. № 246) з двох частин: (1) загальні та правові знання, (2) фахові знання, необхідні для роботи на відповідній посаді. Кандидатам пропонуються кілька варіантів відповідей на запитання тесту. Оскільки ці тести дуже формальні та стандартизовані і надають мало інформації про професійну придатність кандидатів, вирішальне значення для рішення про відбір кандидатів мають співбесіди, які відбуваються після складення тестів. Проте у більшості країн такі співбесіди законодавчо не врегульовані. Тому в одній із

³⁴⁴ Сталість реформ державної служби у Центральній та Східній Європі – 5 років після вступу до ЄС, документи SIGMA, № 44, Париж, 2009. Дослідження проводилося в Естонії, Литві, Латвії, Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччині та Словенії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd-library.org/docserver/download/5kml60pvjmbq-en.pdf?expires=1485081560&id=id&acname=guest&checksum=4ACC768EC2FE45A84DB9E30CBDEC05B0>

зазначених країн конституційний суд ухвалив постанову, згідно з якою усні іспити для відбору кандидатів суперечать принципу прозорості, тому що їх засади не врегульовані. Цей випадок демонструє складнощі з організацією – з наявними методами – чесної процедури, яка забезпечує однакове ставлення до усіх кандидатів та виключає (наскільки це можливо) суб'єктивні фактори.

Для вищого рівня державної служби (т.з. *Senior Civil Service*) деякі країни намагаються деполітизувати процес добору кадрів, застосовуючи методи об'єктивного відбору. Це найкраще вдається роботі країнам Балтії. Натомість у деяких країнах подекуди знову спостерігається політизація цього процесу.

2.4. Країни ЄС

В ЄС відсутня єдина система державної служби, але існує кілька основних визнаних принципів. Нормативна база з питань державної служби в ЄС є предметом постійних змін, як це демонструє звіт з питань прийняття на державну службу, оприлюднений у 2013 році. Особливо цікава ситуація в Естонії³⁴⁵:

Естонія ухвалила новий Закон про державну службу, який вимагає проведення відкритого конкурсу та більшої прозорості у прийнятті на державну службу, а також гарантованого рівного доступу громадян до державної служби та створення нового порталу з питань прийняття на державну службу.

Слід відзначити поширення застосування відкритих процедур прийому на державну службу в Естонії, Німеччині, Ірландії, Польщі, Словаччині та Великобританії.

2.5. ОЕСР

ОЕСР є провідною міжнародною організацією зі штаб-квартирою в Парижі, яка надає масштабну консультативну підтримку урядам країн з питань модернізації політичної системи та державного сектору. ОЕСР набирає власний персонал відповідно до таких процедур, критеріїв та методів:

Після оголошення вакансії відбувається перший етап відбору кандидатів на основі поданих ними письмових документів. Після цього може бути проведений письмовий тест:

³⁴⁵ Під головуванням Ірландії: огляд структури державних та публічних послуг в країнах-учасниках ЄС та в країнах-кандидатах на вступ до ЄС. 60-ті Загальні збори директорів EUPAN, Дублінський палац, 13 червня 2013 року.

Тести

Для більшості вакансій кандидати повинні бути готовими до участі у письмовому тесті, який є елементом процедури відбору. Тести можуть мати формат кейсів з релевантних питань державної політики, пам'яток для керівних посадових осіб, рекомендацій стосовно політики з окремих питань, есе або математичних чи економетричних завдань тощо, відповідно до вакансії.

Тести можуть виконуватися заздалегідь та надсилатися для перевірки електронною поштою або у поєднанні зі співбесідою у Парижі.

Після тестів проводяться співбесіди, які ґрунтуються на таких положеннях:

Кандидати першої черги

Тривалість процедури відбору значною мірою залежить від відповідної вакансії. Від завершення процедури відбору до запрошення кандидатів першої черги на співбесіду часто проходить кілька тижнів.

Співбесіда: чого чекати та як готуватися

Особисту співбесіду у нашій штаб-квартирі в Парижі або співбесіду у форматі відеоконференції проводить комісія, до складу якої входять, як правило, менеджер, який повинен закрити вакансію, представник кадрової служби, а також один чи два представники з іншого сектору директорату, який закриває вакансію, або навіть організації. Ми намагаємося забезпечити гендерну та географічну диверсифікацію складу комісій з проведення співбесід.

Зазвичай, співбесіда триває 45–60 хвилин. Під час співбесіди перевіряються знання та компетенції, необхідні для роботи на відповідній посаді. Для цього комісія ставить кандидату ряд запитань, перше з яких часто стосується попереднього досвіду та освіти кандидата.

- Знайте свої сильні та слабкі сторони.
- Беріть участь у співбесіді, ставте продумані запитання про посаду, заради якої з вами проводять співбесіду. Зазвичай, наприкінці співбесіди у вас буде час для того, щоб поставити запитання.
- Можливо, ви бажаєте влаштувати репетицію вашої співбесіди?
- Використовуйте конкретні терміни та приклади з власного досвіду, щоб підкреслити вашу думку, вашу роль (у проєкті або у колективі), ваші досягнення тощо. Зокрема, це стосується ваших відповідей на питання про вашу поведінку.
- Спробуйте продемонструвати зв'язок між вашою кваліфікацією та вимогами вакансії: поясніть, як саме ваш досвід є релевантним в контексті міжнародної організації та специфіки роботи, яку ви бажаєте виконувати у складі ОЕСР.

Загальною метою процедури відбору є виявлення та оцінювання наявних фахових компетенцій:

Прийняття на роботу: фахові компетенції

Під час співбесіди комісія оцінюватиме вас за нижчезазначеними компетенціями ідеального кандидата на посаду

Професійні якості

1. Фахова компетентність та аналітичні здібності, здатність до абстрактного мислення

- Високий рівень знань та технічні й аналітичні здібності, здатність до абстрактного мислення та здатність ефективно застосовувати ці знання та здібності в роботі у складі ОЕСР. Здатність чітко визначати ключові питання, незважаючи на їх складність та багатозначність.
- Прагнення ідентифікувати нові тенденції у власній фаховій сфері та до постійного професійного і особистісного розвитку.

2. Розуміння організаційних питань

- Розуміння інституційного контексту та внутрішніх робочих механізмів ОЕСР, а також здатність застосовувати ці знання для досягнення практичних результатів. Глибоке розуміння глобальних стратегічних інтересів та пріоритетів ОЕСР.

3. Увага до політичних аспектів

- Розуміння та постійне відстеження політичного контексту в роботі ОЕСР, а також пов'язаних з ним викликів та можливостей.
- Знання та здатність впевнено оцінити політичні аспекти проектів і конкретних ситуацій.

4. Організація роботи

- Здатність розробляти та реалізовувати ефективні коротко- і довгострокові плани, а також відстежувати відповідні заходи та домовленості задля забезпечення програми роботи: здатність визначати і виконувати функції та завдання, визначати строки виконання і дотримуватися їх, навички з координації та менеджменту, здатність належно оцінювати витрати часу та ресурсів для реалізації проектів.
- Конструктивна та ефективна участь у робочих зустрічах. Уміння проводити ефективні та цілеспрямовані робочі зустрічі.

5. Професійна доброчесність

- Дотримання найвищих професійних цінностей та стандартів: об'єктивність, незалежність, ретельний аналіз фактів, правдивість, обачність, конфіденційність та етична поведінка. Супротив політичному тиску.

Стосунки з іншими людьми

6. Комунікація

- Здатність виражати власні думки чітко та у стислій формі, в усній та письмовій формі. Здатність до ефективної та тактовної комунікації з колегами будь-якої національності. Здатність утримуватися від використання жаргону. Здатність робити креативні презентації.

7. Навички міжособистісних стосунків

- Здатність налагоджувати стосунки, які базуються на усвідомленні та визнанні цінностей і поглядів інших людей у багатокультурному середовищі. Вміння слухати інших. Поведінка, яка не залежить від ієрархічної структури.

8. Робота в команді та колегіальність

- Здатність конструктивно та ефективно працювати у складі багатокультурних і багатопрофільних колективів. Здатність мотивувати інших та піднімати командний дух.

- Вміння дипломатично висловлювати власну незгоду та аргументовано переконувати.

Особистісні якості

9. Вміння адаптуватися/гнучкість

- Вміння прогнозувати і приймати нові вимоги та виклики, а також здатність працювати в умовах стресу та незрозумілих ситуаціях.

10. Мотивація та витривалість

- Наполегливість, зосередженість, орієнтація на інновації та досягнення результату у стресових умовах. Прихильне ставлення до складних завдань та готовність до нової роботи.

11. Цікавість

- Цікавість до широкого кола питань, які виходять за межі поточної спеціалізації та власних завдань. Активна участь у професійних мережах. Відкритість до нових ідей, моделей та технік, швидке засвоєння (за потреби) нових знань.

12. Самостійне спрямування особистісного розвитку

- Високий рівень мотивації та орієнтація на досягнення результату: прагнення відстежувати сучасний розвиток, здатність ідентифікувати власні сильні та слабкі сторони і вживати відповідних заходів з саморозвитку. Висока робоча дисципліна та здатність працювати самостійно.

Інші якості

- Прагнення до рівних можливостей.

2.6. Спеціальний метод: центр оцінювання

Спеціальним методом відбору кандидатів є тестування центром оцінювання. Співбесіда не дозволяє виявити достатньою мірою певні якості, які стосуються здібностей кандидата – наприклад організаційні здібності, здатність приймати рішення або працювати в умовах цейтноту.

Центр оцінювання працює таким чином: кілька спостерігачів порівнюють поведінку кількох кандидатів у різних змодельованих ситуаціях, щоб визначити їх потенціал. При цьому вони застосовують поєднання кількох методів. Це можуть бути, наприклад:

(1) Психологічні тести: кандидати спочатку повинні скласти письмовий

тест (тривалістю 2–3 години) для визначення їх знань та здібностей (мислення, зосередженість, креативність, володіння мовою);

(2) Самопрезентація та самооцінювання: кандидат повинен самостійно представити свою компетенцію, свої особисті дані, свої мотиви стосовно бажання працювати на посаді, а також свої сильні та слабкі сторони. При цьому більш точно оцінити кандидата може не тільки психолог з конкурсної комісії;

(3) Баскет-метод: кандидат отримує документи по робочій ситуації, яка є типовою для установи. На основі цих документів кандидат повинен розробити пропозицію стосовно подальших дій та необхідного рішення;

(4) Групові обговорення з та без визначених ролей: кандидати утворюють невеликі групи. Кожна група повинна проаналізувати певне питання та спільно виробити пропозицію для його вирішення. При цьому оцінюються такі якості: здатність слухати інших, готовність до співпраці, здатність брати участь у дискусіях, впевненість у власних силах, наполегливість, здатність працювати у групі та у команді, здатність витримувати стрес;

(5) Рольові ігри, симуляція комплексних та складних рішень;

(6) Доповіді та презентації: після короткої підготовки (15–30 хвилин) кандидат повинен представити стисло доповідь на раніше невідому йому тему, в якій він представить опис завдання та результат його міркувань. Предметом оцінювання є логічність доповіді, виразність та переконливість кандидата.

Дана процедура (її підготовка та проведення) вимагає значних витрат часу і коштів. Вона зменшує, але повністю не усуває фактор суб'єктивності в оцінюванні кандидатів. З іншого боку, вона дозволяє оцінювати багато релевантних критеріїв та безпосередньо порівнювати різних кандидатів³⁴⁶.

2.7. Європейське відомство відбору персоналу (EPSO): Програма розвитку EPSO

Європейське відомство відбору персоналу (EPSO), засноване у 2002 році, відповідає за підбір персоналу для усіх установ та інституцій ЄС. У 2008 році відомство представило документ про модернізацію процедури відбору персоналу та її реалізацію. В даному документі зазначається, зокрема, запровадження нових методів відбору. Головна ідея документа полягає у перенесенні акценту під час відбору персоналу з оцінювання знань до визначення компетенцій кандидатів. З цією метою розробляється матриця релевантних компетенцій. До інструментів та методів належить самооцінювання, в рамках якого кандидата ознайомлюють з конкретними вимогами, пов'язаними з вакансією, після чого кандидат повинен продемонструвати відповідну реакцію на ці вимоги. Тести під час попереднього відбору фокусуються на виявленні когнітивних, поведінкових та професійних компетенцій. Також проводяться тести на володіння мовою. Центри оцінювання повинні створюватися для від-

³⁴⁶ Кітшенбергер Х. Робота з кадрами: посібник з міжнародної юридичної та адміністративної термінології. – Мюнхен/Брюль, 2002. – Том. 10. – С. 100 і далі.

бору кандидатів на посади вищого та середнього рівня. Саме процедури центрів оцінювання можуть забезпечити бажаний перехід від оцінювання знань до визначення компетенцій. Цьому можуть також сприяти співбесіди, якщо вони є належним чином структурованими та орієнтованими на виявлення компетенцій, а також базуються на поведінці та попередніх результатах роботи кандидатів і переносять їх на сценарії майбутнього розвитку.

2.8. Принципи прийняття на державну службу у країнах ЄС – стислий опис

У публікації 2014 року команда експертів з державного управління на замовлення SIGMA виробила такі принципи практичної роботи з прийняття кандидатів на державну службу³⁴⁷:

«Принцип: прийняття на державну службу базується на здібностях кандидатів та однаковому до них ставленні на усіх етапах відбору; критерії для пониження у посаді або відсторонення від роботи державних службовців чітко визначені.

(1) Процедура прийняття та відбору кандидатів на державну службу (як зовнішню, так і внутрішню) незалежно від категорії або класу державних службовців базується виключно на здібностях, рівних можливостях та відкритому змаганні між кандидатами. Законодавство про державну службу повинне чітко визначати, що будь-яка форма прийняття та відбору на державну службу, що не базується на принципі врахування здібностей кандидатів, незаконна;

(2) Загальні критерії відповідності кандидатів на посади на державній службі та загальні положення, які повинні забезпечити належну якість відбору, визначаються законодавством. Детальні процедури включно зі спеціальними вимогами стосовно кожної окремої категорії або класу державної служби, посадові інструкції, описи компетенцій, методи відбору, системи підрахунку балів та склад конкурсних комісій визначаються головним чином підзаконними актами;

(3) До комісій з прийняття та підбору кандидатів на державну службу входять особи, які володіють знаннями та досвідом оцінювання різних категорій навичок і компетенцій кандидатів на посади на державній службі. Члени цих комісій призначаються без політичного втручання;

(4) Кандидати, які не були призначені на бажану посаду, мають право оскаржувати необ'єктивні кадрові рішення;

(5) Усі адміністративні органи забезпечують захист кандидатів на роботу на державній службі та вже призначених на посаду осіб згідно з принципом однакового ставлення. У випадках, визначених у законодавстві, процедура прийняття на державну службу враховує необхідність представництва різних категорій громадян;

(6) Об'єктивні критерії для пониження державних службовців на посаді

³⁴⁷ Принципи державного управління. – Париж, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

та припинення їх роботи чітко визначені законом та застосовуються на практиці;

(7) У державних службовців є право оскаржувати неправомірне пониження на посаді або звільнення».

3. Резюме

Для прийняття на державну службу особливо актуальними є такі питання та виклики.

Базові принципи відбору персоналу: базові принципи державної служби у різних країнах Європи дуже подібні між собою. Частково вони визначаються Конституцією (наприклад критерії придатності, здібностей, результатів роботи у Німеччині). Окрім того, вони ретельно сформульовані у законодавстві про державну службу. Україна також пішла цим шляхом із Законом «Про державну службу» (грудень 2015 р.). Стаття 4 Закону є основним орієнтиром також для прийняття на державну службу. Проте принципи професіоналізму, однакового доступу для усіх громадян, упередженості і т.д. повинні бути належним чином врегульовані для їх застосування на практиці. На це повинні орієнтуватися відповідні процедури (наприклад через забезпечення прозорості відбору), а також для цього повинні застосовуватися належні інструменти та методи (наприклад об'єктивне визначення результатів, а не свавільні рішення).

З базовими принципами тісно пов'язані **критерії відбору**. Мова йде про здібності, навички та досвід. Згаданий вище перелік критеріїв для оцінювання професійних компетенцій, який застосовує ОЕСР, дуже точний і вдалий приклад.

Процедури набору на державну службу повинні сприяти реалізації базових принципів та застосуванню критеріїв відбору. Важливо забезпечити однакові шанси для усіх кандидатів, що означає публічність інформації про вакансії. Як правило, це забезпечується відкритим оголошенням конкурсу на посаду (зараз такі оголошення часто розміщуються на Інтернет-форумах – наприклад на біржі вакансій відповідних установ), інформуванням про окремі етапи конкурсної процедури та обґрунтуванням ухвалених рішень, а також можливістю їх оскарження (разом з так званими «позовами до конкурентів», тобто кандидати, чия кандидатура відхилена, можуть в судовому порядку оскаржувати обрання на посаду конкурента). Визначальним для конкурсної процедури є принцип прозорості. Усі рішення повинні бути обґрунтовані.

До прозорої процедури належить **публічне оприлюднення інформації** про вакансії. Стаття 23 Закону містить положення, які додатково уточнюються постановою КМУ № 246. Відхилення від цієї вимоги допускається лише за наявності поважних підстав, які повинні бути задокументовані. Законодавство Німеччини має подібну норму, в якій визначаються підстави для виключних випадків.

Оголошення про вакансію повинне містити точний опис конкретної посади, відповідних службових обов'язків, а також вимог до майбут-

нього службовця. Вимоги повинні охоплювати не лише формальні пункти (наприклад, які документи необхідно подати разом з заявою), а й вимоги до компетенцій кандидатів. Установа, яка оголосила про вакансію, повинна дотримуватися змісту свого оголошення про вакансію протягом конкурсної процедури. В іншому разі, існує ризик, що результати процедури можуть бути скасовані наглядовими органами або судом, якщо їх оскаржить один з кандидатів. Можливість оскарження (**оскарження рішення про вибір кандидата**) визначена у пункті 4 зазначених вище (розділ 2.8) принципів у країнах Європи.

При цьому опис посади в ідеальному випадку базується на адміністративних інструментах, а саме на посадовій інструкції для відповідної посади. Але такий опис вакансії має більш загальний характер у разі прийняття на службу до відповідної групи рангів початківців без попереднього досвіду роботи (наприклад, кадровий резерв для посад середнього рівня).

Для прийняття на державну службу повинна бути створена **конкурсна комісія**, до якої входять фахівці з різними знаннями та досвідом: представники установи або відділу, в якому існує вакансія; представники суміжного відділу (відділ по роботі з персоналом); представники трудового колективу. Ці особи повинні проходити регулярну підготовку для належного застосування інструментів та методів відбору персоналу.

Як правило, процедура відбору складається з кількох етапів. Інший спосіб відбору не має сенсу – особливо за наявності великої кількості кандидатів, що вимагає попереднього відбору. Для попереднього відбору застосовуються письмові тести, перевагою яких є анонімність та, відповідно, дотримання принципу рівних можливостей.

Визначена постановою КМУ № 246 процедура відбору, яка складається з трьох етапів, відповідає таким міркуванням. Вирішальним при цьому є третій етап, під час якого визначаються професійні компетенції окремого кандидата, котрі детально та точно визначені у зазначених вище прикладах (Великобританія, ОЕСР). Застосування лише одного методу (наприклад співбесіда зі стандартними питаннями) не може визначити усі компетенції, тому необхідно застосовувати комбінацію з кількох методів. Таку комбінацію застосовують центри оцінювання. При цьому до уваги також слід брати оцінку роботи кандидатів на їх попередніх посадах на державній службі.

Процедура відбору базується на **методах та інструментах**, що охоплюють письмові тести (загальні знання, фахові знання, вирішення кейсів), стандартизовані та довільні співбесіди, обговорення в групах, стислі доповіді тощо. Для визначення різних компетенцій, порівняння якостей різних кандидатів та забезпечення максимально об'єктивного відбору слід застосовувати одну з комбінацій зазначених методів та інструментів. Центр оцінювання систематично комбінує різні методи у своїй роботі, хоч такий спосіб роботи досить витратний. В залежності від конкретної ситуації можна розробити та успішно застосовувати менш витратну комбінацію методів.

4. Рекомендації

Порівняння нормативної бази України та країн ЄС дає змогу виявити певні паралелі та подібні риси. Положення Закону, які стосуються прийняття на державну службу (статті 19–37, 4 і 14–16), чітко визначають принципи та стандарти, а також процедури прийняття на службу. Вони детальні та точні за змістом. Постанова КМУ від 25 березня 2016 р. № 246 встановлює процедуру прийняття на службу, яка охоплює три етапи: два письмових тести та співбесіду. Окрім цього, НАДС визначило та оприлюднило теми тесту на знання законодавства про державне управління³⁴⁸. Це конкретний крок для забезпечення належної прозорості.

Якість результатів відбору залежить від практичного застосування відповідних інструментів. Основним завданням є визначення – за допомогою тестів (етап другий) та співбесіди (етап третій) – відповідності кандидата критеріям відбору. При цьому, особистісні компетенції, здібності та досвід кандидатів виявляються та порівнюються з якостями інших кандидатів лише під час третього етапу процедури. Саме тому цей етап є найважливішим і йому слід приділяти особливу увагу. Відбір кандидатів на посади категорій «А» та «Б» вимагає ретельного визначення компетенцій кандидатів, оскільки згадані посади зв'язані з високими та різноплановими вимогами до службовців.

Мова йде про цілий ряд компетенцій, які детально зазначені вище та у *додатку IV-2* (ОЕСР, Великобританія). Україна повинна скористатися досвідом цих країн та організацій: лише один метод (наприклад стандартна співбесіда) не може виявити усі згадані компетенції кандидата. Тому доцільно застосовувати комбінацію з кількох методів. Таку комбінацію застосовують центри оцінювання. У частині третій статті 26 Закону цілком слушно йдеться про застосування «співбесіди та інших форм оцінювання». Це формулювання слід розуміти як програмне: у практичній роботі з прийому кандидатів на службу варто максимально використовувати різні методи, що допомагають визначити різносторонні характеристики кандидатів.

Слід також брати до уваги наявну оцінку результатів роботи кандидата на попередніх посадах на державній службі.

Процедура відбору персоналу повинна застосовуватися в уніфікований та професійний спосіб. Це означає належну підготовку персоналу, який несе відповідальність за відбір кандидатів. Така підготовка повинна стосуватися передусім методів та інструментів другого (ситуаційного завдання) та третього (співбесіди) етапів процедури відбору. Було б доречно підготувати та видати посібник з розроблення та застосування передових методів та інструментів оцінювання, що, однак, не може повністю замінити якісну підготовку з залученням професійних викладачів. Окрім того, практична робота з відбору персоналу потребує регулярного нагляду та оцінювання (моніторингу). Керівну роль у цьому питанні відіграє НАДС.

Україна повинна звернути увагу на систему підготовчої служби, яка застосовується у кількох країнах Європи. Кількарічна підготовка має ряд

³⁴⁸ Див. наказ Нацдержслужби від 06.05.2016 р. № 97.

переваг як для кандидатів, так і для системи державного управління у цілому. Вона допомагає приймати обґрунтовані кадрові рішення на основі кількарічних спостережень за результатами роботи кандидатів. У такому разі прийняття кандидатів на службу може бути перетворене з обмеженої за часом та змістом процедури на більш довгостроковий процес.

Додаток IV - 1

Комісія з питань державної служби (Великобританія), принципи прийняття на державну службу, Лондон, квітень 2015 року (витяг)

ВСТУП

1. Розділ 10 Закону про реформу державного управління 2010 року вимагає прийняття кандидатів на державну службу відповідно до «їх здібностей та на основі чесного та відкритого конкурсу». Розділ 11 вимагає створення незалежної Комісії з питань державної служби, яка повинна розробити «принципи прийняття на державну службу» з метою роз'яснення та тлумачення вищезазначеної вимоги.

2. Цей документ містить принципи прийняття на державну службу, визначені Комісією, які:

- пояснюють законодавчі вимоги до здібностей кандидатів та до об'єктивності і відкритості прийняття на державну службу;
- визначають правила та процедури, яких повинні дотримуватися органи державної влади при відборі кандидатів на посади;
- описують обставини, за яких Комісія допускає виключення з вимог стосовно призначення на основі здібностей за результатами об'єктивної та відкритої конкурсної процедури.

ВИМОГИ ЗАКОНОДАВСТВА

3. Законодавство вимагає, щоб прийняття на державну службу відбувалося відповідно до **здібностей** кандидатів на основі **об'єктивного** та **відкритого** конкурсу. Призначення на посаду визнається законним за наявності усіх трьох елементів.

4. Призначення за **здібностями** означає, що на посаду призначається найкращий з наявних кандидатів, яких оцінюють за якостями, важливими для певної посади. На посаду може бути призначена лише та особа, яка є компетентною для виконання цієї роботи; посада повинна бути запропонована особі, яка може виконувати відповідну роботу найкраще.

5. **Об'єктивність** означає відсутність упередженості в оцінюванні кандидатів. Процедури відбору повинні бути об'єктивними, неупередженими та послідовними.

6. **Прозорість** означає оприлюднення інформації про наявність вакансій. Потенційні кандидати повинні мати належний доступ до інформації про

вакансії та пов'язані з ними вимоги, а також про процедуру відбору. У відкритому конкурсі на посаду можуть брати участь усі зацікавлені особи.

7. Установи несуть відповідальність за розробку та затвердження конкурсних процедур, які відповідають вищезазначеній вимозі законодавства. Універсальної та єдино вірної процедури для відбору кандидатів на усі види посад не існує; конкурсні процедури можуть і повинні відрізнятися між собою відповідно до типу посади. Конкурсна процедура повинна забезпечувати конкурсній раді можливість оцінювати здібності кандидатів по відношенню до необхідних на відповідній посаді навичок та досвіду. Нижче зазначено основні кроки, які повинні виконуватися в усіх випадках.

Конкурсна рада

8. Для нагляду за процесом призначення кандидатів на посади повинна бути утворена конкурсна рада з двох або більше осіб.

9. Головою конкурсної ради повинен бути державний службовець або, для конкурсів на вищі позиції, член Комісії з питань державної служби (див. параграфи 42–47, які регулюють це положення).

10. Конкурсна рада покликана забезпечити неупереджене оцінювання усіх кандидатів на відповідність оприлюдненим ключовим критеріям (компетенції, навички та досвід) на кожному етапі процедури, а також повинна ухвалювати остаточне рішення про вибір найбільш здібного з кандидатів.

11. Члени рад покликані повідомляти про будь-який конфлікт інтересів з їхнього боку, зокрема про своє попереднє знайомство з тим чи іншим кандидатом. Установа, яка призначає службовця на посаду, повинна – відповідно до власного кодексу поведінки – ухвалити рішення про те, яким чином слід діяти за наявності або припущення наявності конфлікту інтересів. Випадки розв'язання будь-яких подібних конфліктів повинні фіксуватися у письмовій формі.

12. Голова ради несе загальну відповідальність за забезпечення відповідності конкурсної процедури Принципам прийняття на державну службу. Відповідно, до оголошення конкурсу голова ради зобов'язаний затвердити основні критерії, опис вакансії, склад конкурсної ради, процедуру відбору, графік, умови оплати праці та інші умови, а також стратегію публікації оголошень про вакансію.

13. По завершенні конкурсної процедури голова ради складає стислий письмовий опис результату процедури, етапів оцінювання кандидатів та фактів, на основі яких оцінювалися здібності кандидатів. Він також повинен зазначити характер виявлених здібностей та підтвердити, що конкурсна процедура відбулася з дотриманням Принципів прийняття на державну службу. Якщо голова конкурсної ради на будь-якому етапі процедури вважає, що Принципи прийняття на державну службу можуть бути порушені, він повинен зробити перерву у процедурі для з'ясування та вирішення цього питання.

Інформація про посаду та процедуру призначення

14. Установи, які мають вакансії, повинні надати усім потенційним кандидатам інформацію про посаду та її рівень (включно з інформацією або посиланням на Кодекс державної служби), основні критерії для оцінювання кандидатів, подробиці конкурсної процедури та суму зарплатні на відповідній посаді (включно з посадовим окладом, преміями, іншими виплатами).

15. Установи повинні дотримуватися оприлюдненої конкурсної процедури для усіх кандидатів, за винятком випадків, коли вони належним чином змінюють її положення для кандидата з фізичними вадами або за наявності складнощів, які не можна усунути в інший спосіб. Усі кандидати повинні мати рівні можливості для ознайомлення з описом вакансії (наприклад, якщо у деяких з відібраних кандидатів першої черги є можливість зустрітися з представниками установи, яка оголосила про вакансію, таку ж можливість слід надати усім кандидатам першої черги).

16. Засоби оприлюднення оголошення про вакансію та тривалість публікації оголошення повинні забезпечувати залучення достатньо сильних та різнопланових кандидатів з урахуванням типу вакансії та специфіки відповідного ринку праці. Установи можуть ухвалити рішення про продовження тривалості періоду приймання заяв або приймати до розгляду заяви, подані з запізненням, якщо вони роблять це для всіх кандидатів та оприлюднюють оголошення про будь-які зміни у строках для приймання заяв. При цьому установи, які мають вакансії, не зобов'язані у будь-якому разі продовжувати строки для подачі заяв або у будь-якому випадку приймати заяви, подані з запізненням.

17. Необхідно зазначати, що конкурсна процедура відбувається згідно з Принципами прийняття на державну службу та визначається Комісією з питань державної служби. Усі потенційні кандидати повинні бути поінформовані про порядок оскарження рішень про результати конкурсу (див. параграфи 57–62). Логотип Комісії або знак якості Британського інституту стандартів повинен бути розміщений на всіх рекламних оголошеннях або інформаційних повідомленнях про конкурс.

18. Установа, яка має вакансію, не повинна призначати працівника на матеріальних та інших умовах, які відрізняються від оголошених умов. Якщо установі потрібно розглянути можливість щодо підвищення раніше оголошеної зарплатні більше ніж на 20%, вона повинна отримати дозвіл Комісії до того, як внести відповідну пропозицію кандидату – Комісія повинна мати можливість оцінити, чи змінює така пропозиція умови для кандидатів на посаду настільки, що в разі, коли б такі умови оплати праці для даної посади були запропоновані з самого початку, це б допомогло залучити більшу кількість обдарованіших кандидатів.

Оцінювання фактів

19. Конкурсні процедури повинні бути об'єктивними, неупередженими та послідовними. Вони часто передбачають проведення співбесід, які, проте, не є обов'язковими.

20. Кожного кандидата слід оцінювати на відповідність однаковим ключовим критеріям. Факти, зібрані для оцінювання кандидатів, повинні бути достатньо схожими за змістом та докладністю. При цьому слід враховувати можливі відмінності між типами фактів, які можна зібрати для внутрішніх та зовнішніх кандидатів.

21. Якщо до кандидатів звертаються з проханням зустрітися з особами, які не є членами конкурсної ради, під час проведення конкурсної процедури, кандидатам необхідно повідомити, проводиться така зустріч виключно з інформаційною метою чи вона є елементом оцінювання.

22. Кандидати повинні оцінюватися за здібностями, вони не повинні отримувати будь-яких переваг та не повинні бути об'єктом дискримінації у зв'язку зі своєю попередньою чи поточною діяльністю, своїми зв'язками або у зв'язку з місцем роботи своїх друзів, партнерів чи членів родини.

23. Усі особи, прийняті на державну службу, повинні бути в змозі дотримуватися вимог доброчесності, об'єктивності та неупередженості, які визначені Кодексом про державну службу. Якщо кандидат раніше брав участь у політичній діяльності, конкурсна рада повинна переконатися, що цей кандидат розуміє вимогу про об'єктивну та неупереджену службову діяльність в разі його призначення, та повинна зафіксувати цей факт у письмовій формі. Конкурсна рада уповноважена обирати найбільш прийнятний спосіб, щоб забезпечити це, враховуючи характер та рівень посади.

24. Члени конкурсної ради повинні знати свої зобов'язання згідно з Законом про захист даних від 1998 року стосовно поводження з особистими даними, отриманими під час процедури оцінювання кандидатів.

Ухвалення рішення

25. На основі усіх наявних фактів конкурсна комісія повинна визначити, які кандидати можуть бути призначені на посаду, та скласти їх перелік з урахуванням здібностей. Окремому кандидату дуже важко повністю відповідати усім критеріям; найбільш здібним визнається кандидат, який найкраще відповідає ключовим критеріям.

26. Якщо конкурс проводиться для окремої посади або для невеликої кількості посад, кожний кандидат, який визнається придатним для призначення, повинен отримати свою позицію у рейтингу, який складається відповідно до здібностей кандидатів. Кандидат, призначення якого на посаду рекомендується, повинен займати перше місце у рейтингу за здібностями, складеному конкурсною радою. Якщо найкращий кандидат відхиляє пропозицію про призначення на посаду, установа повинна запропонувати посаду іншим придатним кандидатам у рейтингу за здібностями або завершити конкурс без обрання будь-кого з кандидатів.

27. Якщо конкурс проводиться для великої кількості посад (груповий відбір) або в разі постійного набору використовуваний метод відбору кандидатів повинен унеможливлувати відбір кандидатів з нижчими показниками, ніж у кандидатів, які не пройшли відбір, то після завершення конкурсної процедури на усі посади повинні бути призначені найздібніші кандидати.

Резервні списки

28. Якщо під час конкурсної процедури виявлена така кількість придатних кандидатів, що перевищує кількість наявних вакансій, може бути складено резервний список кандидатів для інших подібних посад на державній службі. Цей список може бути використаний протягом 12 місяців для заповнення тих самих посад або інших подібних посад з такими ж ключовими критеріями без додаткового оцінювання здібностей.

29. Для конкурсних процедур, якими керує член Комісії з питань державної служби (див. параграфи 42–47), Комісія повинна затвердити призначення на посади кандидатів, які увійшли до резервного списку.

Додаток IV - 2

МАТРИЦЯ КЛЮЧОВИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ПРАЦІВНИКІВ МІНІСТЕРСТВА ІНОЗЕМНИХ СПРАВ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

ОСНОВНІ ІНДИВІДУАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Витяг

Особистісні якості

1. Ініціативність, відповідальність та прагнення до результату
2. Здатність адаптуватися та креативність
3. Витривалість

Інтелектуальні здібності

4. Стратегічне мислення
5. Аналітичне та критичне мислення
6. Комунікативні навички в усній та письмовій формі
7. Загальні та фахові знання

Взаємодія з оточенням

8. Стосунки з оточенням
9. Робота в команді
10. Вміння налагоджувати контакти та представляти власну позицію
11. Ефективність та вплив

Управлінські навички

12. Лідерство та управління персоналом
13. Управління операційною діяльністю, фінансами та ресурсами
14. Надання якісних послуг

Визначення згаданих якостей наведено далі. Також детально описано кожен з 14 якостей.

1. Ініціативність, відповідальність та прагнення до результату

Постійно прагне досягти високих результатів самостійно та у складі команди, проявляє ініціативу у досягненні високих цілей. Проявляє наполегливість у досягненні цілей.

Ця якість демонструє зусилля, яких докладає службовець у своїй роботі, а також відображує вплив таких зусиль на результати роботи цілого підрозділу та на особисті результати службовця.

2. Здатність адаптуватися та креативність

Демонструє гнучкість у своїй реакції на коротко- та довгострокові зміни в обставинах та пріоритетах. Шукає та пропонує нові підходи до політики та інших питань для підвищення ефективності роботи.

Ця якість демонструє ефективність службовця, визначає реакцію службовця як на миттєві, так і на більш глибокі зміни, а також його ставлення до змін, здібність побачити переваги змін та творчо втілювати їх у життя.

3. Витривалість

Зберігає продуктивність в умовах коротко- та довгострокового стресу. Забезпечує виважену реакцію у стресових ситуаціях та швидко відновлює самоконтроль після несприятливих ситуацій.

Службовці повинні зберігати свою ефективність, незважаючи на складність ситуації. Робоче навантаження на службовців значне та часто має комплексний характер. Витривалість є необхідною якістю як у повсякденній роботі, так і в довгостроковій перспективі.

4. Стратегічне мислення

Службовець уникає надмірної концентрації на деталях робочого процесу та здатен осягнути усі актуальні питання, пов'язані із службовою діяльністю. Узгоджує свою роботу з діяльністю інших підрозділів. Докладає зусиль для визначення тенденції та отримання актуальної інформації.

Ця якість демонструє широту поглядів службовця, що дає змогу йому враховувати стратегічні аспекти під час виконання своїх обов'язків або під час координації робочого процесу.

5. Аналітичне та критичне мислення

Ідентифікує, засвоює і оцінює значний обсяг складної інформації та робить логічні висновки на її основі. Вживає заходів, щоб рекомендації, розроблені його установою (відділом, командою), враховували політичні, економічні та інші актуальні аспекти і були належним чином обґрунтовані.

Ця якість, що є основою для більшості людських дій у повсякденному житті, пов'язана з усіма іншими компетенціями людини. Окрім класичної аналітичної роботи, вона стосується здатності робити судження з поточних та довгострокових питань, що стосуються кожного аспекту роботи.

6. Комунікативні навички в усній та письмовій формі

Відтворює складну інформацію зрозуміло та компактно у письмовій та в усній формі. Адаптує стиль викладення інформації до мети повідомлення та до цільової групи.

Центральним пунктом цієї характеристики є комунікативні навички, спрямовані на контакт з групою або окремою особою. Ефективна усна комунікація часто залежить від успішного поєднання з характеристикою «стосунки з оточенням».

7. Загальні та фахові знання

Володіє необхідними навичками та знаннями для ефективного виконання своїх службових обов'язків і застосовує їх для виконання поставлених завдань. Постійно розвиває свої здібності.

Ця якість характеризує наявність достатньо широких та глибоких знань з відповідних питань, а також готовність людини до постійного навчання та її постійне бажання дізнатися про щось нове завдяки іншим людям або у певних ситуаціях.

8. Стосунки з оточенням

Розуміє потреби та мотиви інших людей, своїми діями демонструє повагу до них. Усвідомлює вплив своєї поведінки на оточення.

Ця характеристика є основою для взаємодії між людьми та стосунків з колегами на усіх рівнях, а також з третіми особами. Вона часто розглядається у комплексі, зокрема (але не виключно) з такими компетенціями, як **лідерство та управління персоналом, комунікативні навички в усній та письмовій формі, налагодження контактів і вміння представляти власну позицію.**

9. Робота в команді

Враховує потреби всієї команди, в межах та поза межами ЕСО. Ефективно співпрацює з колегами по команді та підтримує їх задля виконання поставлених завдань.

Ця характеристика стосується менеджерів, які використовують потенціал та креативність команди у своїй роботі, а також визначають її необхідність у залежності від свого робочого середовища. Вони підтримують культуру командної роботи та віддають перевагу командним рішенням, якщо рішення є справді корисними.

10. Вміння налагоджувати контакти та представляти власну позицію

Визначає осіб в межах організації та поза її межами, які можуть надати підтримку у виконанні поставлених завдань. Налагоджує та підтримує позитивні стосунки з такими особами.

Дана характеристика описує здатність налагоджувати контакти на будь-якому рівні. При цьому доступ до контактів на відповідному рівні означає можливість їх застосування на найвищому рівні.

11. Ефективність та вплив

Застосовує ряд навичок та стратегій для впливу на людей і обставини задля досягнення визначених цілей. Забезпечує позитивне сприйняття власної особи оточенням.

Ця якість визначає здатність справляти вплив у повсякденній роботі, а також на найвищих операційному, політичному та стратегічному рівнях. Застосовується у роботі з великими групами та окремими особами. Належний вплив забезпечується як у прямий, так і в опосередкований спосіб.

12. Лідерство та управління персоналом

Визначає мету та напрям для власної команди, забезпечує високий рівень її мотивації та продуктивності. Надихає, підтримує та скеровує членів команди для досягнення цілей організації. Заохочує цілеспрямований індивідуальний розвиток.

Ця здатність притаманна людям, які працюють з невеликими командами фахівців або з великими структурними підрозділами. Службовці, які працюють з великими колективами, не завжди мають можливість для спілкування з кожним співробітником окремо. Одне з їх завдань може полягати в узгодженні культури колективу з визначеними принципами поведінки. При цьому принципи та завдання залишаються незмінними.

13. Управління операційною діяльністю, фінансами та ресурсами

Ефективно керує власним часом та часом своєї команди. Забезпечує структурування та координацію ресурсів для виконання поставлених завдань. Контролює якість та поточний стан виконання службових завдань.

Застосування цієї якості може змінюватися у залежності від розмірів структурного підрозділу, установи або посади. Службовці з широким колом завдань можуть делегувати більшу частину повноважень з нагляду за повсякденною роботою. Ця якість може, зокрема, розглядатися у поєднанні з **лідерством та управлінням персоналом, а також з наданням якісних послуг**.

14. Надання якісних послуг

Сприяє наданню досконалих послуг. Забезпечує відповідність робочого процесу потребам клієнтів. Роз'яснює цінність власної команди та FCO.

Ця якість фокусується на тому, в який спосіб службовці реалізують концепції на практиці в межах власної службової компетенції.

Більш високий ступінь диференціації та деталізації передбачений для трьох рівнів державної служби:

1. Вищого.
2. Середнього.
3. Базового.

Йоахім Фолльмут

Примітки та рекомендації до розділу V «Службова кар'єра»

1. Стислий огляд положень Закону

1.1. Розділ V Закону містить основні положення, які визначають кар'єру державних службовців.

Згідно з частиною третьою статті 39, для категорій посад державної служби, визначених у частині другій статті 6, встановлено 9 рангів:

- посади категорії «А» – державні секретарі, керівники центральних органів виконавчої влади (ранги 1–3);
- посади категорії «Б» – керівники структурних підрозділів (ранги 3–6);
- посади категорії «В» – інші посади, не віднесені до категорій «А» та «Б» (ранги 6–9).

Таким чином, ранги різних категорій частково перекриваються між собою:

Категорія «А»							ранг 3	ранг 2	ранг 1
Категорія «Б»				ранг 6	ранг 5	ранг 4	ранг 3		
Категорія «В»	ранг 9	ранг 8	ранг 7	ранг 6					

Частина перша статті 39 визначає, що ранги є видом спеціальних звань. Відповідно до абзацу другого частини другої ст. 39 Закону, КМУ повинен установити співвідношення між рангами державних службовців та службовцями органів місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними та іншими спеціальними званнями (див. постанову КМУ від 20 квітня 2016 р. № 306).

Кар'єра державного службовця починається з вступу на посаду, під час якого йому одразу присвоюється ранг (частина п'ята статті 39). У разі встановлення випробувального строку ранг присвоюється після його завершення, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад (частина п'ята статті 39).

Просування по службі відбувається у два способи:

- через присвоєння вищого рангу відповідно до статті 39 Закону. У такому разі службовцю призначається надбавка відповідно до отриманого рангу згідно з частинами другою-третьою статті 50 і частиною другою статті 52 Закону;

- через призначення на вищу посаду відповідно до статті 40 Закону. У такому разі відповідним чином збільшується посадовий оклад службовця через його переведення до вищої групи оплати праці відповідно до пункту 1 частини другої статті 50 і частини першої статті 51.

1.2. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється службовцям відповідно до частини шостої статті 39 Закону за результатами оцінювання результатів їх роботи через кожні три роки. Присвоєння вищого рангу не потребує переходу на іншу посаду і може відбуватися із збереженням поточної посади службовця. При цьому існують деякі відхилення від установленого трирічного періоду для отримання чергового рангу:

- відповідно до абзацу другого частини шостої статті 39, черговий ранг не може бути присвоєний протягом шести місяців після отримання службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службовчої діяльності, а також протягом застосування дисциплінарного стягнення;

- відповідно до частини сьомої статті 39, дострокове присвоєння чергового рангу можливе за особливі досягнення або виконання особливо важливих завдань. При цьому присвоєння чергового рангу може відбуватися не раніше, ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу;

- відповідно до частини третьої статті 53, присвоєння чергового рангу також можливе за умови бездоганного та результативного виконання службових обов'язків.

Згідно абзацу другого частини другої статті 39 Закону, порядок присвоєння усіх рангів визначається КМУ. Постанова КМУ від 20 квітня 2016 р. № 306 містить відповідні положення та норми про зарахування стажу поза межами державної служби. Проте умови для дострокового присвоєння наступного рангу у частині сьомій статті 39 («особливі досягнення» та «виконання особливо важливих завдань»), а також у частині третій статті 53 («бездоганне та результативне виконання службових обов'язків») є занадто загальними та нечітко сформульованими. Для узгодженого виконання зазначених норм на практиці вони повинні бути уточнені конкретними критеріями або прикладами.

1.3. Службове просування відповідно до статті 40 Закону передбачає призначення на вищу посаду. Умовами для такого просування є:

- доведена фахова компетентність;
- результати конкурсного відбору, який повинен бути проведений до призначення на вищу посаду.

1.4. Основою кар'єри державного службовця є передусім оцінювання результатів його діяльності:

- вони є підставою для присвоєння чергового рангу (частина шоста статті 39 Закону);

- вони є інструментом підтвердження фахової компетентності, яка є умовою для службового просування відповідно до статті 40 Закону;

- отримання переваги у службовому просуванні є можливим за умови отримання дуже високої оцінки службовчої діяльності (частина дев'ята статті 44 Закону);

- дві негативні оцінки поспіль є підставою для звільнення службовця згідно з частиною десятою статті 44 Закону.

Згідно з пунктом 11 статті 44 Закону повинна бути розроблена стандартна процедура оцінювання службової діяльності, яку має затвердити КМУ. З огляду на істотний вплив результатів оцінювання на подальшу кар'єру службовця ця процедура повинна мати центральне значення для розроблення додаткових приписів з реалізації Закону.

2. Стандартна процедура оцінювання службової діяльності

2.1. Норми Закону

Стаття 44 Закону містить ряд приписів стосовно оцінювання службової діяльності:

- оцінювання повинне проводитися щороку (частина перша);
- оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості (частина друга);
- оцінювання результатів службової діяльності службовців категорій «Б» та «В» проводять їх безпосередні керівники та керівник самостійного структурного підрозділу; оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення (частина третя);
- державного службовця ознайомлюють з результатами оцінювання його службової діяльності під підпис протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання (частина четверта);
- за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням (частина п'ята);
- у разі отримання державним службовцем негативної оцінки не раніше ніж через три місяці проводиться повторне оцінювання результатів його службової діяльності (частина шоста);
- висновок, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений службовцем (частина сьома);
- державний службовець має право висловити зауваження щодо оцінювання результатів його службової діяльності, які долучаються до його особової справи (частина восьма).

2.2. Порядок оцінювання результатів службової діяльності в інших країнах Європи

Відповідні норми та практичний досвід інших країн Європи пропонують достатньо корисних прикладів для розроблення порядку оцінювання результатів службової діяльності. Навіть якщо ці приклади не можуть бути повноцінним взірцем з огляду на положення Закону, буде корисно ознайомитися з кількома прикладами, які ілюструють різні можливі підходи та інструменти.

2.2.1. Різні методичні підходи

Країни Європи розробили дуже різні процедури, покликані максимально об'єктивно та обґрунтовано оцінювати результати роботи державних службовців. Наступна схема уявляє різноманітні методичні підходи:



(Джерело: Інструкції з оцінювання результатів службової діяльності, Федеральне міністерство внутрішніх справ, Берлін, 2006).

Між оцінюванням на основі цілей та оцінюванням на основі якостей існує принципова відмінність:

- оцінювання на основі цілей фокусується на виконанні поставлених завдань. Головне питання – в якому обсязі працівник досяг цілей, поставлених на початку відповідного періоду. Кваліфікація та компетенції працівника теж мають значення під час оцінювання, але основним предметом уваги є порівняння між поставленими цілями та досягнутими результатами;

- головним об'єктом уваги оцінювання на основі якостей є особа працівника. Результати його роботи також оцінюються, але основна увага приділяється компетенціям, необхідним для виконання поставлених завдань. Масштабом оцінювання є кількість заданих критеріїв. Вони є допоміжним засобом аналізу, в якому обсязі працівник у відповідний період продемонстрував компетенції, які мають значення для виконання відповідних завдань.

У практичній роботі в країнах Європи часто застосовуються процедури оцінювання, які містять елементи обох підходів. Але при цьому не можна забувати, що ці підходи принципово відрізняються між собою. Нижче буде наведено типові приклади, які ілюструють кожний підхід: для оцінювання на основі цілей буде наведено приклад Великобританії, а для оцінювання на основі якостей – Німеччини та інших країн Європи.

2.2.2. Німеччина

У Німеччині застосовуються різні форми процедур оцінювання результатів службової діяльності. Але переважно вони відповідають трьом основним принципам, визначеним для федеральних органів державного управління у Федеральній постанові про кар'єру державних службовців та чиновників. У зазначеній постанові не робиться однозначний вибір на користь одного з двох вищезазначених підходів, але в ній можна побачити схильність до оцінювання на основі якостей через визначення кількох основних критеріїв, які стосуються особистих якостей службовців. Перевірка результатів службової діяльності також передбачена для посад керівного рівня, але допускаються певні виключення для керівних посад найвищого рівня. Крім того, може встановлюватися вікове обмеження – у більшості міністерств це 60 років.

Оцінювання результатів службової діяльності проводиться регулярно раз на два роки, при цьому передбачено також обов'язкове проміжне оцінювання в середині цього строку. Головним інструментом для цього є формуляри оцінювання. Усі вони починаються із загальних даних про відповідного службовця, а також з опису завдань, передбачених його посадою. Основна частина формуляру містить каталог критеріїв для оцінювання, який базується на ключових компетенціях (фахова, методична, соціальна, керівна) (див. *додаток 1*).

Для кожного критерію оцінювання проставляється оцінка за шкалою, як правило, 5–7 балів. Для кількості максимальних оцінок встановлено квоту, тобто найвищі оцінки можуть виставлятися лише певному відсотку загальної кількості працівників. Федеральна постанова про кар'єру державних службовців та чиновників вимагає, щоб частка працівників, які отримали найвищі оцінки за результатами своєї службової діяльності, не перевищувала 10 відсотків для певної групи окладу або для певного функціонального рівня. Кількість працівників з другою найвищою оцінкою не повинна перевищувати 20 відсотків. Оцінювання проводиться безпосереднім керівником за участю працівника, а остаточне рішення про результат оцінювання приймає керівник наступного рівня. З метою забезпечення дотримання єдиних стандартів та квот в усіх підрозділах відповідної установи застосовуються процедури (які складаються з кількох етапів) для узгодження результатів за участю керівництва установи.

Ключові компетенції та критерії для оцінювання, які застосовуються різними установами, в цілому подібні між собою. У той же час, в оформленні формулярів можна знайти певні відмінності. Деякі з них містять лише – з розбивкою за ключовими компетенціями – критерії оцінювання та бали для оцінювання на горизонтальній лінії; інші формуляри надають додаткову інформацію у вигляді опису оцінок біля кожного критерію.

Додатково до ретроспективного оцінювання результатів роботи формуляри часто мають окремий розділ, присвячений перспективам подальшого службового розвитку працівника. Для цього у формулярі наведено спеціальний перелік критеріїв здібностей, які також базуються на згаданих ключових компетенціях і для яких передбачені не оцінки, а кілька рівнів оцінювання

(див. додаток). Після цього переліку зазначена рубрика, в якій керівник повинен надати свої рекомендації стосовно подальшого кар'єрного просування працівника. Останньою є рубрика для вільного використання.

Для адаптації процедури оцінювання різних службових функцій працівників (керівні посади, виконавчі функції тощо) частіше використовуються спеціальні формуляри, в яких критерії оцінювання та здібностей зібрані відповідно до конкретної функції.

2.2.3. Великобританія

У Великобританії оцінювання службовців має особливе значення як основа для визначення оплати праці згідно із загальною для усієї країни системою оплати праці державних службовців (більш детально див. розділ VI. 2.2.3. (б)). Оцінювання проводиться щороку і базується на методичному підході оцінювання узгоджених цілей. Міністерства та відомства користуються досить значною незалежністю у визначенні деталей процедури оцінювання – так само, як і у сфері роботи з кадрами в цілому, норми якої вони значною мірою визначають самостійно за погодженням з профспілками в рамках дуже гнучкої нормативної бази (зокрема, Кодекс державної служби та Кодекс управління державною службою). Винятком є вищий рівень керівництва державною службою, який централізовано підпорядковується Секретаріату Уряду (*Cabinet Office*). Але під час процедури оцінювання службовців вони повинні приймати до уваги загальні принципи, які в суттєвих аспектах були впроваджені у 1999 році під час тодішньої реформи процедури оцінювання на підставі звіту Бічарда (*Bichard Report*):

- базою для оцінювання є загальні цілі установи, зазначені в її «бізнес-плані», які у свою чергу відповідають вищим політичним цілям, так званим Угодам з питань державної служби (*Public Service Agreements*);

- на початку кожного року керівник та працівник обговорюють та узгоджують спеціальні робочі цілі для відповідної посади. При цьому вони також з'ясовують, які саме кваліфікації та здібності потрібні для досягнення таких цілей, а також визначають критерії для перевірки досягнення цілей;

- стан досягнення поставлених цілей перевіряється в середині року під час формального проміжного оцінювання (*Midterm-Review*);

- в кінці року керівник та працівник разом перевіряють результати роботи та визначають, якою мірою були досягнуті встановлені цілі. Керівник зазначає досягнуті результати у письмовому звіті, бальні оцінки за досягнуті результати не виставляються. Результати класифікуються за рівнем досягнення, при цьому необхідно дотримуватися визначених відповідним міністерством чи відомством квот, наприклад: високі результати – приблизно 25 відсотків працівників, середні показники – близько 65 відсотків, низькі результати – приблизно 10 відсотків.

Ці принципи діють, по суті, і сьогодні, однак предмет оцінювання було розширено: зараз він охоплює не тільки «що», тобто досягнуті цілі, але й однаковою мірою «як», тобто підтверджені компетенції та методи роботи.

Результат оцінювання є основою для переговорів з членами журі / комітетами з питань оплати праці, які складають рейтинговий перелік службовців. Цей перелік є підставою для прийняття рішення про розмір премії за якісну роботу. Оцінювання результатів роботи працівників на керівних посадах державної служби здійснюється за такими ж принципами, для оцінювання так само встановлюються квоти. Вищий керівник службовця, який займає керівну посаду, пропонує суму окладу та премії, яка повинна бути затверджена Комітетом з питань оплати праці керівних працівників державної служби.

У цілому, процедура оцінювання результатів роботи державних службовців у Великобританії подібна до переговорного процесу і в цьому суттєво відрізняється від процедур у країнах континентальної Європи, зокрема в Німеччині.

2.2.4. Інші країни Європи

Для оцінювання результатів роботи службовців органів виконавчої влади у Нідерландах застосовується порівняно простий та незабюрократизований механізм у вигляді щорічної співбесіди керівника з працівником, під час якої фіксуються результати, досягнуті за минулий рік, узгоджуються цілі на наступний рік, а також компетенції, необхідні для їх досягнення. Результати співбесіди фіксуються на порівняно простому бланку без деталізованих критеріїв та передаються до відділу по роботі з персоналом. Позитивні результати оцінювання є умовою для переходу до наступного ступеню службового стажу (який передбачає підвищення службового окладу).

У Фінляндії також щороку відбувається оцінювання результатів роботи службовців на основі визначених критеріїв. У більшості випадків для нього використовуються порівняно прості та компактні формуляри, форма яких визначається відомствами або міністерствами. Зазвичай в них зазначаються п'ять факторів для оцінювання (подібно до Німеччини) та два-три критерії нижчого рівня. Для кожного фактора проставляється оцінка від 1 до 5 балів. Слід зазначити дві особливості цієї процедури:

- першим етапом процедури часто є самооцінювання працівника. Потім оцінювання проводить його керівник. За результатами цих оцінювань складається середній показник. Остаточне рішення про результат оцінювання приймає керівник відповідної установи;

- результат оцінювання за допомогою встановленої формули є визначальним для розрахунку суми премії, яка залежить від робочих показників (детальніше див. розділ VI. 2.2.4).

2.3. Процедура оцінювання результатів службової діяльності – висновки

Положення статті 44 Закону України «Про державну службу» залишають чимало прогалин у проведенні оцінювання результатів службової діяльності, які слід заповнити, визначивши стандартну процедуру оцінювання.

2.3.1. Оцінювання на основі результатів чи на основі якостей працівника?

Норми статті 44 Закону не містять відповіді на питання, який саме підхід слід брати за основу для процедури оцінювання службової діяльності – оцінювання результатів чи оцінювання якостей працівника. Для визначення відповідності працівника у звітному періоді вимогам, які зазначені у частині другій статті 44 як «результативність, ефективність та якість», можна застосовувати як один, так і інший підхід. Оцінки, зазначені у частині п'ятій статті 44 як «негативна, позитивна, відмінна», також можуть застосовуватися як для оцінки результатів, так і для оцінки якостей працівника. Проте метод оцінювання за результатами досягнення цілей є порівняно складним передусім для керівників. Визначення конкретних, вимірюваних та реалістичних цілей на початку звітної періоду є складним завданням, яке пов'язане з труднощами у різних сферах державного управління і в будь-якому випадку потребує ретельної попередньої підготовки осіб, які будуть проводити оцінювання. Натомість оцінювання якостей працівників є менш проблемним саме для великих установ з великою кількістю осіб, які проводять оцінювання. Оцінювання якостей працівників є простішим для відділу по роботі з персоналом і дозволяє легше отримати зрозумілі та корисні для кадрових рішень результати. Тому можна рекомендувати застосовувати саме цей метод у процедурі оцінювання (принаймні, на першому її етапі).

2.3.2. Застосування формулярів оцінювання

У країнах Європи оцінювання проводиться переважно із застосуванням спеціальних формулярів, які у більшості випадків містять такі розділи:

- особисті дані працівника;
- звітний період, за який проводиться оцінювання;
- дані про особу, яка заповнила формуляр, та про інших осіб, які приймають рішення про результати оцінювання;
- опис службової діяльності: основні службові завдання або – у випадку оцінювання за результатами виконання поставлених цілей – опис визначених для звітної періоду цілей роботи;
- індикатори та критерії оцінювання з категоріями або балами оцінювання, результати оцінювання за кожним окремим індикатором або критерієм;

- загальна підсумкова оцінка;

- коментар працівника.

Також можуть застосовуватися додаткові розділи:

- наслідки або відповідні заходи за результатами оцінювання;
- оцінка здібностей працівника для його подальшого кар'єрного розвитку.

Формуляри допомагають зробити процес оцінювання структурованим, визначають конкретну послідовність кроків з оцінювання та слугують основою для комунікації між керівником та працівником. Відповідно вони є необхідним допоміжним засобом для оцінювання.

Під час розроблення формулярів необхідно враховувати, що різним функціональним рівням державного управління відповідають різні завдання, для яких повинні бути визначені спеціальні критерії оцінювання. Наприклад, для керівних посад предметом оцінювання повинна бути компетенція для виконання саме керівних функцій, які відсутні на інших посадах. Інколи така специфіка враховується завдяки розлогим формулярам, у яких зазначаються критерії для посад усіх функціональних рівнів. При цьому зазначається, що окремі критерії застосовуються лише для оцінювання певних категорій посад. Інколи для оцінювання різних категорій посад створюються спеціальні окремі формуляри, наприклад, для:

- керівних посад;
- посад без керівних функцій, які, проте, передбачають виконання складних завдань і потребують розроблення концептуальних документів або підготовки рішень;
- посад з допоміжними функціями.

Такий підхід хоча й передбачає створення кількох видів формулярів, але завдяки диференціації вони можуть бути більш компактними.

2.3.3. Критерії для оцінювання

Відповідно до частини другої статті 44 Закону України «Про державну службу», оцінювання службовців здійснюється на основі індикаторів результативності, ефективності та якості, які сформульовані досить узагальнено. Ці індикатори повинні бути конкретизовані шляхом застосування спеціальних критеріїв, які можуть допомогти відповідальним за оцінювання особам приймати конкретні та обґрунтовані рішення. З цією метою у формулярах з оцінювання (оцінювання якостей працівника), які застосовуються у країнах Європи, наводяться більш чи менш детальні переліки критеріїв, які базуються на таких ключових компетенціях, як фахова компетентність, методична компетентність, соціальна компетентність та компетентність у виконанні керівних функцій. Головні відмінності тут стосуються ступеня деталізації цих критеріїв. Важливим є також те, що каталог критеріїв є основою для комунікації між керівником та працівником під час підготовки та початку оцінювання і повинен забезпечити прозорість та обґрунтованість підсумкової оцінки. Тому каталог критеріїв не повинен бути занадто коротким – він повинен бути достатньо детальним, щоб керівник та працівник з його допомогою могли обговорити усі аспекти службової діяльності працівника (див. *додатки 1 і 2*).

Для якомога одноріднішого застосування абстрактно сформульованих критеріїв користувачам часто пропонуються «підказки» у формі прикладів. Інколи такі приклади друкуються у формулярах для кожного окремого критерія. Проте, це може зробити формуляри занадто довгими – особливо це стосується випадків, коли ключові компетенції супроводжуються детальними критеріями, які їх конкретизують. Цього можна уникнути, якщо роз'яснення будуть друкуватися в окремих додатках до формуляра (див. *додаток 3*).

2.3.4. Категорії оцінок

Частина п'ята статті 44 Закону визначає три категорії оцінок: негативну, позитивну та відмінну. Але така порівняно спрощена схема не дозволяє робити детальну диференціацію результатів оцінювання. В аналогічних системах оцінювання у країнах Європи прийнято застосовувати шкалу, яка містить від п'яти до семи категорій оцінок (див. *додатки 1 і 2*). Практичний досвід свідчить про доцільність більшої диференціації – особливо у категорії «позитивно». Це дозволить відрізнити випадки, коли виконання поставлених завдань в усіх пунктах відповідає вимогам, від випадків, коли робота виконується в основному добре, але потребує певного покращення. Можливість документального відображення такої оцінки є особливо важливою в контексті необхідних заходів з розвитку тих чи тих компетенцій працівника. Частина п'ята статті 44 Закону не виключає можливість такої деталізації. Три категорії оцінок, зазначені у цій частині статті 44, слід розуміти як базову структуру для оцінювання, яка не виключає подальшої диференціації у стандартній процедурі оцінювання результатів службової діяльності.

2.3.5. Установлення квот для кількості службовців з найвищими оцінками

Системи оцінювання у багатьох країнах Європи встановлюють квоти на кількість найвищих оцінок, тобто їх кількість серед працівників певної категорії з однаковим статусом чи схожими функціями не повинна перевищувати певний відсоток. У Німеччині ця квота для найвищих оцінок складає, наприклад, 10 відсотків. Квота для другої за успішністю оцінки становить 20 відсотків, винятки є дуже обмеженими. У Великобританії квота для найвищих оцінок становить у середньому близько 25 відсотків. Причина для запровадження таких квот полягала у тому, що, як свідчить досвід, системи оцінювання без подібного коригувального показника в довгостроковій перспективі перестають виконувати свою функцію основи для ухвалення диференційованих кадрових рішень, які, зокрема, стосуються визначення найбільш ефективних працівників, які мають потенціал для роботи на керівних посадах. Як правило, протягом кількох років після запровадження системи оцінювання працівників вона починає демонструвати такі тенденції у своїй роботі: спочатку відбувається деяке «нівелювання результатів», спостерігається певний «дрейф до середніх показників», після чого відбувається автоматичне збільшення кількості позитивних оцінок та з'являється тренд до «руху нагору». Можливі причини: результати оцінювання, які є нижчими за середні показники, є «незручними», негативно впливають на роботу колективу, – тому керівники намагаються їх уникнути. Натомість, квоти примушують керівників більш ретельно ставитися до оцінювання. Квоти довели свою ефективність та здатність ефективно боротися із зазначеними тенденціями у функціонуванні систем оцінювання, а також зберігати достатню змістовність оцінок.

Проте рамкові умови для застосування квот можуть суттєво відрізнятися. Важливим фактором є кількість службовців у відповідних групах для

визначення відсоткового значення квоти. У невеликій установі з компактними структурними підрозділами, де групи службовців з однаковим статусом чи функціями є малочисельними, запровадження квот у деяких випадках може викривити результати оцінювання. Тому можна порекомендувати встановлювати квоти як орієнтири з можливістю в обґрунтованих виняткових випадках відхилення від цих показників.

2.3.6. Додатковий аналіз якостей працівника для подальшого кар'єрного розвитку

У частині першій статті 44 Закону зазначено, що метою оцінювання є також отримання даних, на основі яких можна прийняти рішення про подальший кар'єрний розвиток службовця та виявити його потреби у професійному навчанні. Тобто процедура оцінювання додатково до своєї ретроспективної функції – оцінювання результатів роботи у звітному періоді, що завершився, – отримує важливе додаткове завдання, яке полягає в оцінюванні перспектив подальшого професійного розвитку службовця та перспектив його подальшої роботи. Таким чином, процедура оцінювання стає основою для майбутніх кадрових рішень. Така функція відповідає поширеній сьогодні думці, що оцінювання є головним інструментом розвитку персоналу. Термін «розвиток персоналу» охоплює заходи, спрямовані на систематичне та цілеспрямоване удосконалення знань та здібностей працівників – на загальну думку, це є головним завданням в управлінні персоналом. Це завдання потребує як поточного відстеження наявних фахових знань та здібностей працівника, так і врахування його особистих можливостей для подальшого розвитку.

Для того, щоб оцінювання було спроможне належним чином охопити цю функцію, формуляри для оцінювання, які застосовуються у різних країнах Європи, часто містять спеціальний розділ, предметом якого є перспективи подальшого розвитку компетенцій працівника, а також перспективи його подальшого кар'єрного розвитку, так званий аналіз здібностей або потенціалу. Цей розділ у формулярі оцінювання також враховує той факт, що працівник на своїй теперішній посаді не завжди має нагоду продемонструвати компетенції, які можуть бути релевантними для його роботи на іншій посаді. Тобто ретроспективне оцінювання не завжди дає повну картину. Зазначений розділ у формулярах оцінювання може мати різний вигляд. У деяких формулярах він базується на тому ж наборі компетенцій, що і розділи для ретроспективного оцінювання, – єдина відмінність полягає у тому, що питання стосуються не продемонстрованих компетенцій, а їх можливої наявності та можливостей їх подальшого розвитку (див. *додаток 1*). В інших формулярах така диференціація відсутня, натомість предметом з'ясування є «сумарний потенціал», який стосується також перспектив розвитку тих чи тих компетенцій (див. *додаток 2*).

У більшості формулярів розділ, присвячений аналізу потенційних здібностей, доповнюється ще кількома секціями: в одній з них, наприклад, керівник повинен надати рекомендації стосовно заходів сприяння розвитку

працівника та його подальших кар'єрних перспектив; в іншій секції сам працівник може висловити свої інтереси та визначити сфери подальшої роботи, які становлять для нього інтерес. Ці секції у формулярах надають відділу по роботі з персоналом корисні відомості для планування заходів з розвитку працівників та їх кар'єрних планів.

2.3.7. Забезпечення єдиних стандартів

Як свідчить досвід, забезпечення єдиних стандартів оцінювання та дотримання квот для найвищих оцінок є критичним пунктом в першу чергу для великих організацій з великою кількістю осіб, відповідальних за процедуру оцінювання. Але для позитивного сприйняття та успішної реалізації процедури оцінювання важливо забезпечити застосування єдиних критеріїв та стандартів, які в цілому повинні сприйматися як чесні та справедливі. Щоб уникнути можливих розбіжностей під час оцінювання, у багатьох країнах Європи передбачено заходи з узгодження результатів оцінювання на кількох організаційних рівнях, наприклад:

- обмін інформацією між керівниками підрозділів про очікувані середні результати оцінювання, виправлення необґрунтованих відхилень;
- затвердження керівником установи середніх результатів оцінювання у структурних підрозділах.

Час проведення подібних заходів у ході оцінювання повинен забезпечувати можливість ефективного коригування небажаних трендів в оцінюванні.

2.3.8. Проміжне оцінювання в середині звітнього періоду

У багатьох країнах Європи передбачено проведення обов'язкового проміжного оцінювання в середині звітнього періоду у формі співбесіди за участю керівника та працівника. Такі особисті зустрічі також передбачені у концепціях розвитку персоналу. Ці зустрічі присвячені обговоренню наступних питань:

- визначення позиції стосовно поведінки та результатів роботи працівника;
- можливості та заходи сприяння для збереження та покращення результатів роботи.

В основу норм, які передбачають проведення таких проміжних зустрічей, покладена думка про те, що результати оцінювання працівника за звітний період не можуть бути непередбачуваними та неочікуваними для нього. Якщо результати оцінювання є повною несподіванкою для працівника, їх неминучим наслідком є демотивація та падіння продуктивності праці. Такі наслідки суперечать бажаній конструктивній функції оцінювання в контексті розвитку персоналу. Крім того, коригувальні заходи на ранньому етапі необхідні для забезпечення прийнятних результатів роботи відповідного структурного підрозділу. З огляду на важливе значення проміжного оцінювання його проведення регулюється відповідними положеннями – це може означати, наприклад, обов'язок керівника структурного підрозділу звітувати відділу

по роботі з персоналом про час проведення проміжного оцінювання, його результати та запропоновані за його результатами заходи.

2.4. Рекомендації

- Стандартна процедура оцінювання результатів службової діяльності на своєму першому етапі повинна фокусуватися на підході оцінювання якостей (критеріїв) та містити відповідні роз'яснювальні положення;

- У першу чергу для процедури оцінювання необхідно забезпечити розроблення та надання формулярів оцінювання з визначеними критеріями оцінювання та категоріями оцінок, а також з визначеною структурою процесу оцінювання. При цьому необхідно враховувати відмінності між службовими обов'язками працівників на різних функціональних рівнях;

- Індикатори «результативність, ефективність та якість», зазначені у частині другій статті 44 Закону, повинні бути конкретизовані у формулярах за допомогою каталогів з критеріями оцінювання, які роблять можливим диференційоване оцінювання та базуються на таких ключових компетенціях, як фахова, методична, соціальна та керівна. Ці каталоги повинні слугувати основою для докладного діалогу між керівником та працівником, присвяченого результатам службової діяльності працівника. Крім того, необхідно розробити допоміжні інструкції із застосування критеріїв у формі прикладів з роз'ясненнями;

- Зазначені у частині п'ятій статті 44 Закону оцінки (негативна, позитивна, відмінна) повинні бути доповнені додатковими засобами диференціації оцінювання у вигляді додаткових категорій оцінок – особливо це стосується позитивних оцінок;

- Необхідно встановити квоту на кількість найвищих оцінок, тобто визначити, який відсоток загальної кількості можуть становити службовці з найвищими оцінками, які мають подібний службовий статус або виконують подібні функції. Такі квоти повинні допускати відхилення від них в обґрунтованих випадках;

- Один з етапів процедури оцінювання повинен бути присвячений аналізу якостей працівника в контексті його майбутньої роботи. На цьому етапі керівник повинен оцінювати потенціал працівника, що охоплює як наявні компетенції, так і перспективи подальшого професійного розвитку. Крім того, керівник повинен надати пропозиції стосовно майбутніх напрямів роботи працівника, а працівник повинен повідомити про свої власні професійні інтереси;

- Єдині стандарти оцінювання та дотримання квот на кількість працівників з найвищими оцінками повинні бути забезпечені належними процедурами із залученням вищого керівництва та керівників установи, в якій проводиться оцінювання;

- У середині звітного періоду необхідно проводити обов'язкове проміжне оцінювання у форматі зустрічі керівника з працівником. Під час цієї зустрічі необхідно визначити поточний стан виконання працівником установлених завдань, а також (за потреби) можливості збереження або покращення результатів роботи. Проведення проміжного оцінювання повинне бути належним чином врегульоване за допомогою відповідних заходів.

Приклад компетенцій, критеріїв та оцінок для оцінювання результатів службової діяльності та диференційованого оцінювання здібностей

I. Оцінювання результатів службової діяльності

1. Фахова компетентність

- фахові знання
- якість та корисність результатів роботи
- обсяг виконаної роботи та дотримання строків її виконання

2. Методична компетентність

- Навички з планування та організації, вміння визначати пріоритети
- Самостійність, ініціативність, власні ідеї
- Готовність до роботи та витривалість
- Володіння мовою – усна форма
- Володіння мовою – письмова форма

3. Соціальна компетентність

- Комунікативна та інформаційна поведінка
- Здібності до співпраці та робота в команді
- Робота у конфліктних ситуаціях та реакція на критику

4. Керівна компетентність

- Керівництво працівниками та сприяння їх роботі; здатність делегувати, контролювати та оцінювати роботу
- Вміння ставити цілі та досягати їх, мотивація до роботи

Оцінки:

A1 Окремі випадки, в яких не можна поставити оцінку A2

A2 Суттєво перевищує вимоги

B1 Повністю відповідає вимогам та часто їх перевищує

B2 Повністю відповідає вимогам та інколи їх перевищує

B3 Повністю відповідає вимогам

C1 Відповідає вимогам лише частково, але має потенціал та готовність для усунення недоліків у роботі

C2 Не відповідає вимогам

II. Оцінювання здібностей

1. Фахова компетентність

- Здатність та готовність до навчання

2. Методична компетентність

- Кмітливість, мислення та здатність робити висновки
- Вміння вести переговори
- Орієнтація на надання послуг, представлення сфери відповідальності
- Здатність до концептуальної роботи

3. Керівна компетентність

- Здатність керувати працівниками та підтримувати їх розвиток
- Вміння приймати рішення, наполегливість

Оцінки:

A – яскраво виражено

B – виражено у нормальному обсязі

С – виражено у меншому обсязі

Примітка:

Для службовців на керівних посадах відсутня характеристика «керівної компетентності» у секції «оцінювання здібностей». Керівна компетентність у їх випадку оцінюється у секції «оцінювання результатів службової діяльності». Відповідно, для службовців на посадах без керівних функцій відсутня характеристика «керівної компетентності» у секції «оцінювання результатів службової діяльності»³⁴⁹.

Розділ V / додаток 2

Приклад компетенцій, критеріїв та оцінок для оцінювання результатів службової діяльності та узагальнювального оцінювання потенціалу службовця

III. Оцінювання результатів службової діяльності

I. Мислення, критичне мислення

- Здатність робити висновки / здатність розв'язувати проблеми
- Гнучкість / готовність до навчання та змін
- Здатність до саморефлексії

II. Робочі навички

- Самостійність / ініціативність
- Спосіб прийняття рішень
- Економічні показники роботи
- Активність / організованість
- Витривалість

III. Фахова компетентність

- Рівень та глибина фахових знань
- Фаховий та міждисциплінарний розвиток

IV. Взаємодія з оточенням/комунікація

- Усне мовлення / вміння аргументувати власну думку
- Повага до інших / здатність співчувати
- Здатність до співпраці
- Поведінка у конфліктних ситуаціях
- Орієнтація на надання послуг

V. Додаткові вимоги до працівників на керівних посадах

- Цілеспрямоване керування колективом з орієнтацією на результат / залучення до робочого процесу
- Підтримка та мотивація працівників з рівними можливостями для усіх працівників
- Готовність брати на себе відповідальність
- Керівництво відповідним напрямом роботи / вміння прогнозувати ситуацію

³⁴⁹ Витяг з формуляру для оцінювання працівників федерального міністерства.

VI. Результати роботи

- Якість результатів роботи
- Обсяг роботи
- Особливо важливі результати роботи / виконання додаткової роботи

Оцінки:

- Значною мірою перевищує вимоги
- Перевищує вимоги
- Повністю відповідає вимогам
- В основному відповідає вимогам
- Відповідає вимогам із застереженнями
- Не відповідає вимогам

IV. Оцінювання потенціалу

Можливість оцінювання:

- Оцінювання потенціалу неможливе/відсутнє
- На займаній посаді існують можливості для подальшого розвитку

працівника

- Наявний потенціал для виконання інших / розширених функцій
- Наявний потенціал для виконання завдань вищого рівня

Фаховий та інший потенціал (обґрунтувати по пунктах)

Працівники на керівних посадах

Можливість оцінювання:

- Оцінювання керівного потенціалу неможливе / відсутнє
- Наявний потенціал для виконання керівних функцій на теперішньому

рівні

- Наявний потенціал для виконання керівних функцій на наступному

рівні

- Наявний потенціал для виконання керівних функцій на наступних

вищих рівнях

Керівний потенціал (обґрунтувати по пунктах)³⁵⁰.

Розділ V / додаток 3

Приклади характеристик за обраними критеріями для оцінювання

Гнучкість / готовність до навчання та змін

Працівник:

- відкритий до спілкування з оточенням та сприймає їх точку зору
- застосовує різні стратегії в залежності від ситуації та вимог
- ставить перед собою нові завдання та виклики
- може належним чином діяти в неочікуваних ситуаціях

Фахові знання

Працівник:

- володіє фаховими та методичними знаннями у належному обсязі
- цілеспрямовано і грамотно застосовує свої фахові та методичні знання

³⁵⁰ Сенат м. Гамбурга, управління по роботі з персоналом, витяг з формуляру для оцінювання.

- може застосовувати свої фахові та методичні знання для виконання нових завдань

Самостійність/ініціативність

Працівник:

- виконує свої службові обов'язки самостійно та несе відповідальність за результати
- вимагає від інших прийняття рішень з метою виконання власних завдань
- демонструє готовність узяти на себе виконання додаткових завдань та нести додаткову відповідальність
- формулює свої ідеї у робочих пропозиціях
- ініціює процеси змін та сприяє їх реалізації

Взаємодія з оточенням

Працівник:

- діє послідовно та у зрозумілий для оточення спосіб, дотримується домовленостей та узгоджених термінів
- дотримується конфіденційності
- підтримує колег, зокрема через вчасне надання їм повної інформації, а також передачу необхідних знань
- звертається до колег, щоб отримати інформацію та знання
- бере активну участь у реалізації спільних цілей, робить свій внесок у спільну роботу групи/команди
- підпорядковує власні інтереси службовим
- бере на себе відповідальність за свої дії та готовий нести відповідальність за власні помилки
- представляє рішення свого керівництва (керівника або керівного підрозділу) у роботі з колегами або третіми особами

Поведінка у конфліктних ситуаціях

Працівник:

- відчуває напруженість та конфліктність у робочому середовищі та заздалегідь реагує на них
- демонструє адекватну емоційну та професійну реакцію у конфліктних ситуаціях
- запобігає ескалації конфліктних ситуацій та працює над їх усуненням
- витримує конфлікти з іншими особами, не уникає неминучих конфліктів
- поважає та враховує думку та погляди інших осіб³⁵¹.

³⁵¹ Сенат м. Гамбурга, управління по роботі з персоналом, витяг з додатку до формуляру для оцінювання.

Йоахім Фолльмут

Примітки та рекомендації до розділу VI «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії»

1. Стислий огляд положень Закону

Частина друга статті 50 Закону України «Про державну службу» передбачає такі складові частини заробітної плати державних службовців:

- посадовий оклад;
- надбавка за вислугу років;
- надбавка за ранг державного службовця;
- виплата за додаткове навантаження;
- премія.

1.1. Посадовий оклад

Посадовий оклад є основним елементом заробітної плати. Він нараховується відповідно до групи оплати праці, яка визначається згідно з положеннями статті 51:

- Для призначення посадового окладу посади державної служби відповідно до частини першої статті 51 поділяються на дев'ять груп оплати праці на основі службових рангів: групи 1–3 охоплюють службовців на високих керівних посадах в органах державної влади; до груп 4–6 належать інші службовці, які виконують керівні функції, керівні посади яких підпорядковані групам 1–3; групи 7–9 охоплюють виконавчі посади нижчих рівнів.

- Цей поділ відповідає класифікації посад державної служби на категорії згідно з частиною другою статті 6 Закону:

- категорія «А»: державні секретарі, керівники державних органів влади та їх заступники;
- категорія «Б»: керівники структурних підрозділів та їх заступники;
- категорія «В»: інші службовці.

Таким чином, групи оплати праці 1–3 відповідають категорії «А», групи оплати праці 4–6 відповідають категорії «Б», а групи 7–9 тотожні категорії «В». Оскільки службовці категорій «А» та «Б» згідно з частиною третьою статті 6 складають не більш як третину загального штату установ, то більшість службовців належать до груп оплати праці 7–9.

Відповідно до частини другої статті 51 Закону, сума посадового окладу залежить від юрисдикції державних органів, а саме в залежності від того, чи поширюється юрисдикція

- 1) на всю територію України,
- 2) на одну або декілька областей, міста Києва та Севастополя,

3) на один або декілька районів, міста обласного значення.

Зазначені положення Закону визначають рамкову структуру для схеми посадових окладів, які відповідно до частини третьої статті 51 Закону щороку затверджує КМУ під час підготовки державного бюджету. При цьому повинні враховуватися два обмеження:

- мінімальний розмір посадового окладу в групі оплати 1 не повинен становити більше семи розмірів мінімального посадового окладу в групі оплати 9;

- мінімальний розмір посадового окладу в групі оплати 9 не повинен бути нижче, ніж за два прожиткових мінімуми.

Розміри щомісячних посадових окладів, які діють на даний час, визначені в постанові КМУ від 18 січня 2017 р. № 15.

Слід зазначити, що групи оплати праці, які визначають суму посадового окладу, відповідають посадам державної служби відповідно до частини другої статті 6 Закону, а не службовим рангам, як можна було б припустити у зв'язку з наявністю 9 груп оплати праці та 9 рангів. Інструментом для диференціації заробітної платні за рангом є надбавка за ранг (див. 1.3). Таким чином, у Законі реалізовано змішану форму, яка містить елементи т.з. «кар'єрної службової системи» та «системи посад»:

- кар'єрний розвиток через підвищення згідно з частиною першою статті 40 Закону передбачає переведення службовця на вищу посаду (тобто зміну посади) – це є ознакою системи посад;

- отримання вищого рангу та підвищення заробітної плати відповідно до рангової надбавки не залежить від переходу на іншу посаду згідно з частиною шостою статті 39 Закону – це положення відповідає ознакам кар'єрної службової системи.

1.2. Надбавка за вислугу років

Надбавка за вислугу років приблизно відповідає системі інших країн Європи, в яких існують різні рівні стажу служби. Частина перша статті 52 Закону містить просту норму автоматичного підвищення заробітної плати в залежності від стажу на рівні 3% рік за кожний рік службового стажу. Оскільки надбавка за стаж не може перевищувати 50% посадового окладу, це означає, що така надбавка припиняє збільшуватися приблизно після 17 років служби. Частина друга статті 46 Закону містить детальне визначення стажу служби, який враховується для призначення надбавки. Згідно з частиною третьою статті 45 Закону, порядок обчислення стажу повинен бути затверджений КМУ (постанова від 6 квітня 2016 р. № 268 у частині четвертій та відповідно до частини сьомої розділу XI Закону містить перехідні положення для службовців, які не обіймають посади, передбачені Законом, згідно з якими відсоток надбавки відрізняється від розміру, визначеного в частині першій статті 52).

1.3. Надбавка за ранг

Згідно з частиною другою статті 52 Закону, розмір надбавки за ранг державного службовця визначається КМУ під час затвердження схеми посадових окладів. Розміри, які діють на даний час, визначені в постанові КМУ від 18 січня 2017 р. № 15. Застосування однакових рангів у різних категоріях посад державної служби згідно з частиною третьою статті 39 Закону призводить також до застосування однакових надбавок за ранг:

Кат. «А»							Премія за ранг 3	Премія за ранг 2	Премія за ранг 1
Кат. «Б»				Премія за ранг 6	Премія за ранг 5	Премія за ранг 4	Премія за ранг 3		
Кат. «В»	Премія за ранг 9	Премія за ранг 8	Премія за ранг 7	Премія за ранг 6					

При затвердженні суми надбавки за ранг Закон не передбачає будь-якої диференціації за юрисдикцією державних органів, як це визначено для встановлення розміру посадового окладу частиною другою статті 52 Закону. Це означає, що надбавки за ранг не можуть відрізнятися у залежності від юрисдикції відповідного державного органу. Відповідно, у постанові КМУ від 18 січня 2017 р. № 15 встановлено єдиний розмір надбавки за ранг для всіх трьох видів юрисдикцій.

1.4. Виплати за додаткове навантаження

Виплата за додаткове навантаження надається у разі виконання додаткових обсягів роботи у зв'язку з тимчасовою відсутністю державних службовців. При цьому передбачено два випадки:

- згідно з частиною третьою статті 52 Закону виплачується надбавка за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця. Рішення про виплату приймає керівник державного органу за поданням безпосереднього керівника відповідного службовця у розмірі 50% посадового окладу відсутнього службовця;
- згідно з частиною четвертою статті 52 Закону виплачується надбавка за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби. Рішення про виплату приймає керівник державного органу за поданням безпосереднього керівника відповідного службовця – така виплата розподіляється між відповідними службовцями пропорційно до виконуваних ними обов'язків за вакантною посадою.

1.5. Премія

Частини п'ята–сьома статті 52 Закону передбачають можливість виплати

премії за результатами роботи. Частина третя статті 50 Закону визначає дві форми премії:

1) премія за результатами щорічного оцінювання результатів службової діяльності;

2) премія відповідно до особистого внеску до загального результату роботи державного органу.

Згідно з абзацом третім частини п'ятої статті 52 Закону, рішення про виплату премії приймає керівник установи. Премія для службовців категорії «А» встановлюється суб'єктом призначення (частина шоста статті 52). Призначення премії можливе у разі виконання двох вимог:

- згідно з абзацом другим частини п'ятої статті 52, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, повинно бути розроблене типове положення про преміювання, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

- згідно з абзацом третім частини п'ятої статті 52, керівником відповідного державного органу повинні бути затверджені додаткові положення за погодженням (за наявності) з виборним органом офіційної профспілкової організації.

У ряді країн Європи премія за результатами роботи виконує важливу мотивувальну роль для державних службовців. Типове положення про преміювання, необхідність якого визначається в абзаці другому частини п'ятої статті 54 Закону, було прийняте за наказом Мінсоцполітики від 13 червня 2016 р. № 646 за погодженням з Мінфіном та Нацдержслужбою. Проте деякі питання залишаються поза увагою, що надає можливість для прийняття додаткових типових положень згідно з абзацом третім частини п'ятої статті 52 Закону. Для того, щоб органи виконавчої влади однаково тлумачили ці положення, у разі внесення змін до наказу № 646 в подальшому слід враховувати необхідність прийняття додаткових типових положень.

2. Типове положення про преміювання

2.1. *Норми Закону*

Розмір преміальних виплат, передбачених положеннями пунктами 1 та 2 частини третьої статті 50 Закону, обмежується положеннями частини п'ятої статті 52: «Премії виплачуються в межах фонду преміювання». Частина шоста статті 52 Закону визначає, що розмір фонду преміювання встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці. Така норма надає можливість значно розширити частку преміальних виплат за результатами роботи в сумі заробітної платні службовців.

Питання виплати премій за результатами оцінювання службової діяльності регулюються положеннями пункту 1 частини третьої статті 50 Закону:

- максимальна сума премії за результатами роботи не встановлена;

- премія надається за результатами щорічного оцінювання службової діяльності. Відповідно, розмір премії визначається для кожного службовця окремо та переглядається кожного року за результатами оцінювання. При цьому не визначено спосіб здійснення виплати премії (разова щорічна виплата чи помісячна або щоквартальна виплата у році, що настає за звітним);

- згідно з частиною дев'ятою статті 44 Закону, отримання відмінної оцінки за результати службової діяльності є підставою для отримання премії та переважного службового підвищення. Таким чином, визначальним для надання цієї форми премії є наявність відмінної оцінки за результати роботи службовців – тобто в інших випадках така премія виплачуватися не може.

Питання виплати премій за особистий внесок в результати роботи установи регулюються положеннями пункту 2 частини третьої статті 50 Закону:

- загальний розмір премії не може перевищувати 30 відсотків фонду посадового окладу службовця за рік;

- премія виплачується щомісяця або щокварталу;

- розмір премії, передбаченої пунктом 2 частини третьої статті 50, також враховує результати оцінювання службової діяльності. Проте даний вид премії має власні спеціальні критерії («особистий внесок» до результату роботи установи в цілому); тому орієнтація на службовців з відмінною оцінкою за результати службової діяльності тут відсутня.

2.2. Інші країни Європи

Законодавство інших країн Європи містить різні за обсягом та формою положення про преміювання державних службовців. Варто ознайомитися з кількома прикладами, щоб побачити розмаїття підходів та можливих інструментів у цьому питанні. Щоб зрозуміти спосіб дії схем преміювання, які наводяться нижче, необхідно заздалегідь ознайомитися з базовими відомостями про систему оплати праці у тій чи іншій країні. Окрім того, з важливими зауваженнями стосовно умов успішного застосування премій для державних службовців можна ознайомитися у ґрунтовному дослідженні ОЕСР.

2.2.1. Німеччина

Розмір заробітної плати державних службовців у Німеччині нерозривно зв'язаний з їх службовим рангом. Розмір заробітної платні зазначено в таблиці, яка вертикально розділена на 16 груп оплати праці за чотирма групами рангів, а горизонтально розділена на вісім груп службового стажу. Окрім того, для керівних посад існує окрема схема оплати праці з фіксованими сумами, які не залежать від стажу. Головним інструментом для належного визнання результатів роботи через підвищення суми заробітної платні є, традиційно, службове просування. Воно виражається у наданні наступного вищого службового рангу, який належить до вищої групи оплати праці.

Службове просування значною мірою залежить від результатів оцінювання службової діяльності.

У 1997 році для федеральних органів влади запроваджено додатковий механізм оплати праці на основі результатів роботи (т.з. Федеральне положення про преміювання державних службовців). Проте цей механізм досить скромний за обсягом та обмежений за бюджетним фінансуванням. Він містить такі інструменти:

- надбавка за результати роботи: складає до 7% посадового окладу і виплачується протягом обмеженого (до одного року) періоду за особливі результати роботи у певному періоді;

- переміщення до іншої службової групи: означає дострокове переведення до наступної групи службового стажу, яке обмежене періодом до наступного планового переведення;

- премія за результатами роботи: може виплачуватися один раз на рік у розмірі до одного місячного окладу (прибл. 8% річної суми посадового окладу). Як правило, такий інструмент заохочення застосовується найчастіше.

Премія за результати роботи (так само як і інші інструменти преміювання) не передбачена для керівних посад. Оскільки вона не є постійним елементом оплати праці і має, зазвичай, невеликий розмір, ця премія призначається за спрощеною процедурою незалежно від регулярного оцінювання результатів службової діяльності. Наприклад, у структурі міністерства керівник відповідного управління за поданням безпосереднього керівника приймає рішення про призначення премії без офіційно встановленої процедури та без детальних критеріїв для оцінки результатів роботи. Премія за результати роботи може також бути груповою. Вона дорівнює 250% індивідуальної премії і розподіляється між учасниками відповідної команди/групи. Такий інструмент преміювання також часто застосовується на практиці.

2.2.2. Франція

Заробітна плата державних службовців складається з посадового окладу та різних надбавок. Розмір посадового окладу визначається статутом відповідної фахової категорії службовців («Corps»), до якої належить службовець та яка визначає його кар'єрне просування. Визначальним при цьому є присвоєння службовцю певного службового рангу в рамках однієї з трьох категорій, приналежність до яких вимагає визначеного рівня кваліфікації. Інший фактор, який впливає на розмір зарплатні – це службовий стаж, який поділений на певні періоди. Головним інструментом для визнання службових заслуг через підвищення зарплати є службове просування, яке (так само як і в Німеччині) означає присвоєння наступного рангу з відповідним підвищенням зарплатні.

Розбудова та спрощення системи оплати в залежності від результатів роботи реалізуються у Франції з початку 2000-х років, і досі цей процес ще не завершений. Раніше розмір премій за результатами роботи дуже відрізнявся в залежності від галузі державного управління та фахової категорії

службовців. Для загального персоналу в державних органах управління було визначено лише обмеження премії на рівні 18% найвищої групи стажу для відповідного рангу.

Перший етап уніфікації преміальних виплат відбувся у 2008 році через ухвалення постанови про т.з. «*Prime de fonctions et de resultats*», якою запроваджено два елементи:

- частина премії, що залежить від функціональних обов'язків службовця і враховує ступінь відповідальності та значущості, а також кваліфікаційні вимоги («*Prime de fonctions*» – «PF»);
- частина премії, що стосується результатів роботи і зв'язана з результатами оцінювання службової діяльності («*Prime de résultats*» – «PR»).

Сума обох частин премій визначалася за допомогою спеціального розрахункового методу та могла досягати суттєвого розміру. Так, наприклад, для керівного складу середньої ланки розмір премій «PF» та «PR» міг досягати в 2014 році 29 400 євро на рік, хоча при цьому встановлювалася різна верхня межа премії для різних відомств та службових категорій посадовців. Окрім цього, у 2010-2011 роках було запроваджено опцію групової премії за результатами роботи.

З початку 2016 року система «*Prime de fonctions et de resultats*» замінюється на систему т.з. «*regime indemnitaire tenu compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel – RIFSEEP*». Вона покликана ще більше спростити систему надбавок та премій у державній службі Франції. Система RIFSEEP передбачає такі премії та надбавки:

- премія «*indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise – IFSE*». Розмір премії визначається належністю до однієї з функціональних груп, визначених відповідно до функціональних обов'язків та кваліфікаційних вимог;
- надбавка «*complement indemnitaire verse annuellement – CIA*». Вона призначається відповідно до «професійної активності та способу роботи» (прибл. переклад з французької мови) за результатами щорічного оцінювання службової діяльності та подібна до попередньої премії за результатами роботи.

Мінімальний та максимальний розмір встановлюється наказом Міністерства з питань державної служби, Міністерства фінансів та відповідного Міністерства, що регулює ці питання. При порівнянні нового положення із попереднім можна виявити помітні зміни щодо складових елементів: в попередньому положенні частина премії, що залежить від функціональних обов'язків, та частина премії, що стосується результатів роботи, мали однаковий розмір та були однаково обов'язкові. Тепер ситуація змінилася:

- Із впровадженням RIFSEEP верхня межа частини премії, що залежить від функціональних обов'язків, була суттєво підвищена до 49 980 євро на рік, в той час як частина премії за результатами роботи різко скорочена до 8 820 євро на рік.

- Обов'язковість функціонального компоненту залишилась незмінною, в той час як премія за результатами роботи є лише факультативною.

Отже, особливе значення надається переважно премії за функціональними обов'язками, а премія за результатами роботи відіграла лише другорядну роль. Оскільки запровадження системи *RIFSEEP* ще триває, дані про середній розмір цієї надбавки ще відсутні. Але гарантується, що рівень преміальних виплат загалом не знижуватиметься.

Для службовців на керівних посадах передбачені традиційно високі премії за результатами роботи, які раніше могли складати до 40% посадового окладу. Тепер Міністерством фінансів встановлено обмеження на рівні в середньому 20–25% посадового окладу.

2.2.3. Великобританія

Система оплати праці державних службовців, як і оцінювання результатів їх службової діяльності у Великобританії суттєво відрізняється від концепцій, які застосовуються у країнах континентальної Європи. Через чітку децентралізацію в кадрових питаннях формування заробітної платні в міністерствах та відомствах відрізняється, але відповідає загальним принципам. При цьому в останні роки відбулася одна важлива зміна.

Раніше заробітна платня службовців складалася з двох елементів: посадового окладу та премії за результатами роботи, яка залежить від результатів оцінювання службової діяльності:

- посадовий оклад базувався на системі з 7 тарифних класів, поділених на 4 групи оплати праці, в яких було визначено мінімальний та максимальний розмір окладу. Кожен з тарифних класів отримував 8–10 т.з. «балів підвищення окладу», які передбачали зростання окладу на певний відсоток. Відсоток підвищення окладу (1–3%) та термін служби до отримання наступного балу підвищення окладу залежали від результатів оцінювання службової діяльності. Для кожного тарифного класу було встановлено вимоги стосовно результатів праці, необхідних для підвищення окладу в його межах. Лише частина найкращих службовців могла досягти максимальної суми окладу в межах відповідного тарифного класу. Мінімальний та максимальний розмір окладу щорічно приводилися у відповідність на підставі аналізу оплати праці у приватному секторі;

- розмір премії, яка не враховується при нарахуванні пенсії, залежить від результатів оцінювання службової діяльності. При цьому повинні враховуватися квоти щодо результативності діяльності, встановлені міністерством або установою (див. розділ V, 2.2.3). Лише службовці з найвищою оцінкою результатів роботи (напр., 25% загальної кількості службовців) отримують премію у повному обсязі, службовці з середньою оцінкою (напр., 65%) отримують знижену премію, а службовці з найнижчими оцінками (напр., 10%) її не отримують. Рейтинг службовців за оцінкою результатів їх роботи та розмір премії визначаються за результатами обговорення у зазначених вище комітетах (*Award Panels / Pay Committees*).

Стосовно посадового окладу ця ситуація зазнала суттєвих змін. В процесі заморожування зарплатні через необхідність економії було скасовано

систему «балів підвищення окладу». Отже, можливості досягти максимальної суми окладу в межах відповідного тарифного класу, залежної від оцінювання результатів службової діяльності, більше не існує. Підвищення або приведення у відповідність розміру зарплати відбувається сьогодні за спрощеною одноетапною процедурою. Міністерства та установи мають для кожної посади діапазон тарифних ставок без проміжних ступенів, і в цих межах щорічно встановлюється зарплата.

Деталі цього механізму оплати праці міністерства та відомства самостійно узгоджують з профспілковими організаціями (див. розділ V, 2.2.3, за винятком службовців на керівних посадах, для яких посадові оклади визначаються централізовано). Окрім цього, також передбачено можливість призначення премії за результатами роботи команди/колективу. Казначейство щорічно оприлюднює інструкції з призначення посадових окладів та встановлює обмеження для узгодження їх розміру – наприклад, у теперішній час обмеження надбавок до 1% через необхідність економії. Через високий ступінь децентралізації розмір премій за результатами роботи відносно до посадового окладу суттєво відрізняється в міністерствах та установах, отримати конкретні відомості майже неможливо. Повідомлялось, що середній розмір індивідуальної премії за результатами роботи для загального персоналу складав, в середньому, 12% посадового окладу. Премії за результатами роботи для службовців на керівних посадах є відчутно вищими, їх розмір обмежується централізовано на рівні 25% посадового окладу.

2.2.4. Інші країни Європи

Цікава у багатьох аспектах система оплати праці державних службовців застосовується у Фінляндії.

Перший аспект стосується обсягу оплати за результатами роботи. Заробітна плата службовця складається з посадового окладу та індивідуальної премії за результатами роботи. Частка індивідуальної премії може складати до 50% посадового окладу та до 30% загального фонду оплати праці – середня частка цього елемента в загальному фонді оплати праці дорівнює, за деякими повідомленнями, приблизно 20%. Розмір посадового окладу та індивідуальної премії визначається за результатами тарифних переговорів з профспілковими організаціями. Додатковим елементом оплати праці також є можливість нарахування колективної премії.

Інший специфічний аспект – індивідуальна премія як елемент, що залежить від результатів роботи, завжди безпосередньо зв'язана спеціальною формулою з оцінюванням результатів службової діяльності. Ця формула базується на балах, які вираховуються на 5 рівнях оцінювання. Бали визначають рівень результативності службової діяльності, до якого відноситься певний відсоток посадового окладу, котрий і визначає розмір премії. Наступний витяг з таблиці ілюструє спосіб обрахування індивідуальної премії на прикладі Національного патентного та реєстраційного відомства Фінляндії:

Бал результативності	Рівень результативності	% премії в залежності від посади
< 1,95	1	0
1,95 – 2,24	2	4,8 %
> 4,65	11	48 %

Джерело: Посібник з найкращих практик у трансформаційних проектах ЄС, Варшава, 2009

У даній схемі керівники мають прямий та відчутний вплив на розмір заробітної платні своїх працівників. Той факт, що така схема не викликає спротиву у Фінляндії, може пояснюватися відносною компактністю країни та її органів управління, в яких легше встановити особисті зв'язки та підтримувати обопільну довіру.

2.2.5. Рекомендації ОЕСР

У вересні 2004 року ОЕСР представила звіт з детальним оглядом систем оплати праці за результатами роботи у країнах – учасниках (у травні 2005 року звіт видано у формі брошури). У кількох країнах за цей час сталися певні зміни, але загалом цей документ не втратив свою актуальність та інформативність. На його основі ОЕСР оприлюднила такі рекомендації (абзацу 16 і далі), які до цього часу визнаються актуальними та доречними у сучасних наукових працях:

- Система оплати за результатами роботи являє собою компроміс між різними варіантами, при якому необхідно враховувати культурні особливості країни або установи. Єдиного рецепту не існує. При внесенні змін до існуючої системи слід перевірити, які рішення можуть бути прийнятними для більшості службовців. Також варто серйозно розглянути можливість для запровадження групових премій, які не є занадто проблематичними і, як здається, можуть бути ефективніші порівняно з індивідуальними преміями.

- Процедура оцінювання результатів службової діяльності є ядром будь-якої системи. Вона повинна базуватися на чітких критеріях та не повинна бути занадто детальною, а також мати певну гнучкість в застосуванні. Оцінювання результатів службової діяльності повинне слугувати основою для постійного діалогу між керівником та службовцем. Ключовим фактором успіху є прозорість усіх етапів процедури оцінювання.

- Необхідно заздалегідь проаналізувати можливі проблеми, пов'язані із запровадженням нової системи. Це стосується передусім узгодження з персоналом та профспілковими організаціями, підготовки вищого керівництва та безпосередніх керівників, а також належної оцінки витрат на преміювання та витрат часу і зусиль на запровадження системи і нагляд за її роботою.

- Оплата за результатами роботи вимагає певного делегування завдань з управління персоналом та оплати праці. Це обумовлено тісним зв'язком між оплатою та визначенням цілей. Більш успішні концепції базуються на тісному поєднанні цих двох функцій на відміну від моделей, які передбачають

преміювання на основі стандартизованих критеріїв продуктивності. Простіше узгодити індивідуальні цілі працівників із загальними цілями організації, якщо місцевий менеджмент має певний ступінь самостійності для адаптації системи до власних організаційних потреб.

- Система преміювання потребує регулярного перегляду та коригування.
- Релевантність системи преміювання та її мотивувальний вплив на службовців не потрібно переоцінювати. Як інструмент менеджменту для посилення мотивації персоналу, вона має лише другорядне значення. Набагато більше значення мають такі фактори, як задоволення від роботи, перспективи кар'єрного розвитку та гнучкі умови праці. Доведено, що ефективно управління продуктивністю праці потребує більш комплексного підходу, ніж однобока орієнтація на фінансові умови.

- Передумовою для належного функціонування системи преміювання є наявність довіри у службових стосунках. Лише такий фактор може забезпечити рівновагу між формальними та неформальними процесами, за якої пріоритетне значення мають відкритий діалог, обмін інформацією, обопільна повага та прозорість. Успіху системи преміювання сприяють також усталена культура державної служби та стабільне політичне середовище.

- Преміювання потрібно розглядати в першу чергу як імпульс і важіль для масштабного покращення організації робочого процесу та управління персоналом, а не лише як інструмент підтримки мотивації службовців. Таким чином, система преміювання – це передусім інструмент менеджменту, її цілі слід визначати відповідним чином³⁵².

2.3. Типове положення про преміювання – ключові пункти за частиною п'ятою статті 52

2.3.1. Підстави: стандартні складові заробітної плати

Вихідним пунктом та підставою для типових положень про преміювання згідно з частиною п'ятою статті 52 Закону є визначені постановами КМУ стандартні складові заробітної плати згідно з частиною п'ятою статті 50 – посадовий оклад, надбавка за вислугу років, надбавка за ранг державного

³⁵² Звіт ОЕСР 2004 року «Політика преміювання державних службовців за результати роботи: основні тенденції у країнах – членах ОЕСР» – GOV/PGC/HRM(2004)1. У 2005 році видано брошуру з ідентичною назвою: ISBN-9264007539 © OECD 2005.

Інші дослідження зі звітами про практичні спостереження:

Робоча Фундація (університет Ланкастера): Огляд свідчень про вплив, ефективність та віддачу системи преміювання державних службовців за результатами роботи (містить численні посилання на інші джерела).

Форест. Мотивація до роботи та преміювання державних службовців за результатами роботи у Франції: звіт для конференції Європейської групи з державного управління (EGPA) у 2006 році.

Прьоллер та ін. Преміювання службовців місцевого самоврядування у країнах Європи за результатами роботи: звіт для конференції Європейської групи з державного управління (EGPA) у 2014 році.

службовця. Їх розмір повинен в достатній мірі забезпечувати життєві потреби державних службовців. Прикладом головного принципу для гарантованого в частині першій статті 50 Закону належного рівня заробітної плати міг би стати т.з. «принцип коштів на утримання», що існує в німецькому законодавстві щодо оплати праці державних службовців, згідно з яким керівник установи зобов'язаний забезпечити державному службовцю «належні засоби для існування відповідно до посади, яку він займає». Слід уникати призначення премій за результатами роботи (або інших елементів заробітної плати) з метою досягнення відповідного рівня заробітної плати. В такому випадку на процедуру призначення премій обов'язково будуть впливати фактори та критерії, не орієнтовані на принцип оплати праці за результатами роботи.

2.3.2. Розроблення загальної концепції

Обидві форми премії за результатами роботи (пункт 1 і 2 частини третьої статті 50 Закону) не повинні розглядатися ізольовано одна від одної. Типове положення про преміювання згідно з частиною п'ятою статті 52 Закону повинне скоріше реалізувати загальну концепцію, в якій обидва зазначені інструменти повинні враховуватися та належним чином доповнювати один одного. При цьому така концепція повинна визначати напрям в основних питаннях, які стосуються призначення премій:

- отримувачі премій;
- розмір премії;
- умови для отримання премії.

Основою стратегії повинні бути база нарахування та цілі преміювання. Слід також враховувати, що проблемою будь-якої системи преміювання є наявність «переможців» та «невдач». Тому головне питання стосується принципової спрямованості системи: високі премії для невеликої кількості службовців або менші премії для ширшого кола отримувачів. Якщо система незбалансована та не сприймається її учасниками як адекватна та справедлива, вона може мати серйозний демотивувальний ефект, як свідчать звіти про практичний досвід різних країн Європи (ОЕСР, номер абзацу 133). Уникнути цього допоможе ретельне планування усіх параметрів системи.

2.3.3. Мета та орієнтація

Важливою метою будь-якої системи преміювання є підвищення рівня мотивації працівників. Повинні бути створені стимули для оптимального виконання службових обов'язків і, відповідно, покращення результатів роботи установи в цілому. У наказі Мінсоцполітики від 30 червня 2016 р. № 646 це завдання чітко сформульовано: «Преміювання державних службовців проводиться з метою матеріального стимулювання високопродуктивної та ініціативної праці, підвищення її ефективності, якості, заінтересованості у досягненні її кінцевого результату та посилення персональної відповідальності державних службовців за доручену роботу або поставлені завдання». Для максимального позитивного ефекту преміювання на результати роботи

установи систему слід спрямувати на мотивацію якомога ширшого кола службовців. З огляду на згадану вище орієнтацію системи преміювання це означає, що кількість службовців, які мають право на отримання премій, не повинна бути надмірно занижена.

При цьому наукові дослідження та досвід країн Європи свідчать, що не потрібно переоцінювати мотивувальний вплив преміювання на роботу державних службовців. Громадяни, які вирішили присвятити себе державній службі, керуються, у своїй більшості, іншими мотивами, ніж ті, хто йде працювати у приватний сектор економіки. У своїй більшості ці громадяни приділяють більше уваги завданням державної служби, а фінансові стимули є пріоритетними лише для невеликої кількості кандидатів. Більше значення для переважної чисельності службовців мають значущість їх роботи та її визнання, а також задоволення від роботи, якість умов праці та перспективи кар'єрного розвитку (ОЕСР, абзац 130 і далі). Виходячи з цього, у дослідженні ОЕСР рекомендується утримуватися від односторонньої орієнтації системи преміювання на мотивацію до підвищення продуктивності праці. У першу чергу, система преміювання повинна слугувати важелем для масштабного вдосконалення організації робочого процесу та управління персоналом – тобто вона розглядається передусім як інструмент менеджменту (див. вище 2.2.5). Відповідно, вирішальне значення має інтенсивна комунікація між керівниками та працівниками про завдання та цілі роботи, а також про рамкові умови та кваліфікаційні вимоги. Відповідним чином повинні бути визначені цілі системи преміювання. Таке розуміння завдань системи преміювання так само означає необхідність залучення до неї значної частини персоналу.

У відповідності з такими міркуваннями у країнах Європи з усталеними системами преміювання державних службовців спостерігається тенденція до відмови від виплати високих премій невеликій групі службовців на користь поширення виплати диференційованих премій великій кількості персоналу. Відповідні приклади можна знайти у Великобританії, Франції та Фінляндії (див. вище 2.2.2–2.2.4). Хоча у Великобританії максимальну премію отримує лише незначна кількість службовців з найвищими оцінками, але відносно значна кількість працівників із задовільними оцінками результатів роботи також бере участь у системі преміювання, отримуючи менші за розміром премії. Жодних премій не отримує лише незначна кількість службовців, результати роботи яких не відповідають встановленим вимогам. У Франції та Фінляндії система премій передбачає ще детальнішу градацію. У Фінляндії, де частка премій у фонді оплати праці є особливо високою, премія безпосередньо поєднана з оцінюванням результатів службовчої діяльності за п'ятьма рівнями. Це забезпечує участь у системі преміювання найбільшої кількості державних службовців.

2.3.4. Премія згідно з пунктом 1 частини третьої статті 50 як відзнака для найкращих службовців

Згідно з частиною дев'ятою статті 44 Закону, премія, передбачена пунк-

том 1 частини третьої статті 50 Закону, призначена для державних службовців, які отримали відмінну оцінку за результати службової діяльності. Тобто мова йде про особливу премію для службовців з найвищою оцінкою за результатами оцінювання. В рамках процедури оцінювання результатів службової діяльності ми рекомендували визначити квоту для виставлення відмінної оцінки: частка службовців з оцінкою «відмінно» не повинна перевищувати 25% загальної кількості службовців з аналогічним службовим статусом або службовими завданнями (див. розділ V. 2.3.5 та 2.4). Відповідно, премія, передбачена у пункті 1 частини третьої статті 50 Закону, може призначатися лише цій обмеженій кількості службовців.

2.3.5. Премія згідно з пунктом 2 частини третьої статті 50 як «базова премія»

Премія, зазначена у пункті 2 частини третьої статті 50 Закону, базується на оцінюванні результатів службової діяльності так само, як і премія у пункті 1 частини третьої статті 50. Проте визначальним для неї є не наявність оцінки «відмінно», а «особистий внесок до загальних результатів роботи установи». Наказ Мінсоцполітики від 13 червня 2016 р. № 646 (пункт 2 розділу II) визначає такі критерії:

- 1) ініціативність у роботі;
- 2) якість виконання завдань;
- 3) терміновість виконання завдань;
- 4) виконання додаткового обсягу завдань.

Такі критерії, тлумачення яких наведено у зазначеному наказі Мінсоцполітики, значною мірою стосуються поведінки службовців на робочому місці, яка є предметом оцінювання результатів службової діяльності. Але при цьому, згідно з пунктом 2 частини третьої статті 50 Закону, для встановлення премії не передбачено визначення конкретної оцінки. Це означає, що дана премія може охоплювати також службовців, чия робота просто оцінюється «позитивно».

Таким чином, премія, передбачена пунктом 2 частини третьої статті 50 Закону, може охоплювати значно більшу кількість державних службовців порівняно з премією, визначеною у пункті 1 частини третьої статті 50. Вона може застосовуватися як свого роду «базова премія», на основі якої можливо створити ступінчасту систему преміальних виплат:

- премія, зазначена у пункті 2 частини третьої статті 50, може призначатися усім службовцям, результати роботи яких відповідають встановленим вимогам;

- премія, зазначена у пункті 1 частини третьої статті 50, виплачується додатково найкращим службовцям, які отримали найвищу оцінку за результати службової діяльності.

Якщо премія, зазначена в пункті 2 частини третьої статті 50, у такий спосіб застосовуватиметься як «базова» для більшої частини службовців, буде дуже важливо створити механізм для зрозумілого та прозорого ухва-

лення рішень про її виплату, щоб такі рішення не сприймалися як свавільні. Проблема при цьому полягає у недостатньо чіткому формулюванні вимог у пункті 2 частини третьої статті 50, яке залишає простір для різних варіантів тлумачення у практичній роботі. Застосування цих норм у єдиний спосіб може бути забезпечено через встановлення чіткого та обов'язкового зв'язку з оцінюванням результатів службової діяльності, яке пропонує необхідні процедурні вимоги. В усіх інших без винятку країнах Європи, де застосовується преміювання у подібній формі, ця премія надається саме у такий спосіб. У разі запровадження додаткових оцінок для позитивних результатів службової діяльності (як рекомендовано у розділі V. 2.3.4) слід передбачити відповідну градацію сум премії, як це практикується в інших країнах Європи.

2.3.6. Премія у пункті 2 частини третьої статті 50 як колективна премія

Відповідно до необхідності застосовувати преміювання також як важіль для вдосконалення організації робочого процесу та управління персоналом, у країнах Європи існує загальна тенденція до запровадження – додатково до індивідуальних премій – колективного преміювання. Ця тенденція зв'язана з визнанням факту, що успішна взаємодія службовців у межах структурних підрозділів є важливою передумовою для успішного виконання завдань установи в цілому. В будь-якому разі особливі завдання та масштабні проекти (наприклад підготовка та проведення конференцій) можуть бути успішно виконані лише командою фахівців. Тому здатність до командної роботи визнана як важливий критерій в рамках соціальної компетенції для оцінювання результатів службової діяльності. Колективна премія дозволяє відмовитися від порівняння індивідуальних результатів роботи, а також допомагає уникнути конфліктів у колективі. Вона також довела свій потенціал для сприяння командній роботі.

«Особливий внесок до загального результату роботи установи», визначений в пункті 2 частини третьої статті 50 Закону, може бути не лише продуктом індивідуальних зусиль, а й частиною командного зусилля колективу, необхідного для успіху установи в цілому. У багатьох випадках цей внесок є можливим саме тільки завдяки командній роботі. Таким чином, пункт 2 частини третьої статті 50 також може бути основою для призначення колективної премії. Із зазначених вище причин доцільно рекомендувати включення колективної премії додатково до індивідуальної в типові положення про преміювання згідно з частиною п'ятою статті 52 Закону.

Застосування колективної премії як інструмента для відзначення та підтримки командної роботи вимагає також, щоб вона не сприймалася як проста сума індивідуальних премій. Це має бути єдина премія для цілого колективу, яка розподіляється між його учасниками. Для встановлення колективної премії потрібно затвердити спеціальне окреме положення про її можливий розмір. У практичній роботі свою ефективність довела модель, яка застосовується федеральними органами управління у Німеччині. Вона встановлює максимальну суму колективної премії на рівні 250% індивідуальної премії (див. вище 2.2.1).

2.3.7. Інтеграція преміальних виплат до загальної системи оплати праці

Закон не встановлює максимальну суму премії, зазначеної у пункті 1 частини третьої статті 50. Для премії, зазначеної у пункті 2 згаданої частини, максимальна сума премії встановлена на рівні 30% фонду посадового окладу за рік, що є досить ліберальним обмеженням. Але при визначенні сум преміальних виплат необхідно враховувати, що вони повинні належним чином узгоджуватися із загальною структурою заробітної плати службовців, визначеною в частині другій статті 50. Законодавство інших країн Європи вимагає, як правило, щоб премія дорівнювала певному відсотку посадового окладу або не перевищувала цей відсоток.

При визначенні суми премії за результатами роботи в загальній структурі заробітної платні згідно з частини другою статті 50 Закону необхідно враховувати такі аспекти:

- Слід виходити з того, що обмеження у розмірі 30% службового окладу за рік для премії, зазначеної в пункті 2 частини третьої статті 50 Закону, застосовується для призначення премії в особливих випадках і не повинне бути орієнтиром для нарахування премії для більшості службовців, які належним чином виконують свої службові обов'язки.

- Обидва види премії, зазначені в частині третій статті 50, не є постійною частиною заробітної плати – вони є факультативною складовою системи оплати праці. Виплата премій не повинна призводити до маргіналізації постійних елементів зарплати та ставити під сумнів структуру оплати праці в цілому. Тому при визначенні розміру премії за результати роботи повинен враховуватися розмір надбавки за ранг, а також підвищення базового окладу внаслідок переведення на вищу посаду. Розміри обох видів премій, що діють на даний час, визначені постановою КМУ від 18 січня 2017 р. №15:

- Для всіх державних установ встановлюється єдиний розмір надбавок за ранг (див. вище п.1.3). Оскільки розміри базового окладу згідно з пунктом 2 статті 51 Закону диференціюються в залежності від юрисдикції установ, розміри надбавки за ранг відносно до базового окладу обов'язково відрізняються. Згідно з постановою КМУ від 18 січня 2017 р. № 15 надбавка за ранг складає від прибіл. 6% до 15% посадового окладу;

- Підвищення розміру посадового окладу внаслідок переведення на вищу посаду визначається на підставі тарифної сітки, наведеної в постанові КМУ від 18 січня 2017 р. № 15. На відміну від постанови 2016 року в новому документі для тарифних розрядів наведені різні ставки підвищення окладу в залежності від рангу посади; крім цього, в таблицях вони не відповідають юрисдикції державних установ (пункт 2 статті 51);

- У країнах Європи розмір премії за результатами роботи становить від 8 до 18% від посадового окладу, середній показник – приблизно 10% (див. вище 2.2 та ОЕСР, абзац 104), причому загальна частка виплат за результатами роботи в цілому може бути вище. Значно вищими премії є лише у випадку з керівними посадами (в середньому приблизно 20% посадового окладу).

Типове положення про преміювання повинне встановлювати обмеження

для розміру премій за результатами роботи, щоб уникнути розбіжностей в оплаті праці між міністерствами та відомствами, які можуть негативно вплинути на сприйняття системи оплати праці та ускладнити переміщення персоналу між міністерствами та відомствами.

2.3.8. Основи запровадження

На основі досвіду своїх країн – учасниць ОЕСР робить висновок, що вирішальним фактором успіху будь-якої форми преміювання за результатами роботи є наявність усталеної, прозорої та прийнятної для персоналу процедури оцінювання результатів службової діяльності (див. вище 2.2.5 та ОЕСР, абзац 126). Відповідно, преміювання повинне запроваджуватися поетапно, паралельно із запровадженням процедури оцінювання, яка відповідає зазначеним вимогам. Поспішне запровадження преміювання за результатами роботи призводить, як правило, до негативних наслідків, що підтверджується практичним досвідом.

Успішне запровадження системи оцінювання, зі свого боку, також вимагає ґрунтовної підготовки та проведення тренінгів для керівників. При цьому важливо додатково роз'яснити усім учасникам процедури цілі преміювання. Необхідно усвідомити, що преміювання потрібно тлумачити та застосовувати не як інструмент мотивації для покращення продуктивності праці, а передусім як важіль для розвитку і вдосконалення організації робочого процесу та управління персоналом в державних органах (ОЕСР, абзац 137 і далі). Вирішальне значення для цього має інтенсивна комунікація між керівниками та службовцями про завдання та цілі, а також про рамкові умови та кваліфікаційні вимоги.

2.4. Рекомендації

Підставою для типових положень про преміювання згідно з частиною п'ятою статті 52 Закону є визначені постановами КМУ стандартні складові заробітної плати – посадовий оклад, надбавка за вислугу років, надбавка за ранг державного службовця. Вони повинні розраховуватися таким чином, щоб в достатній мірі забезпечувати життєві потреби державних службовців та виключати призначення премій з метою досягнення відповідного рівня заробітної плати.

- Типове положення про преміювання згідно з частиною п'ятою статті 52 Закону повинне реалізувати загальну концепцію, яка охоплює обидві форми преміювання згідно з частиною третьою статті 50 Закону та встановлює логічний зв'язок між ними.

- Цілі преміювання не повинні бути сфокусовані виключно на мотивації службовців до підвищення продуктивності праці. Передусім, преміювання повинне слугувати розвитку організації робочого процесу та управління персоналом, а також поживленню комунікації між керівниками та працівниками. Тому схема преміювання не повинна обмежуватися вузьким колом службовців.

· Премія, зазначена в пункті 1 частини третьої статті 50 Закону, може виплачуватися лише службовцям, які отримали відмінну оцінку за результатами службової діяльності. У зв'язку з рекомендованим квотуванням кількості службовців з відмінною оцінкою такий вид премії може виплачуватися лише незначній кількості службовців.

· Премія, зазначена в пункті 2 частини третьої статті 50 Закону, має власні умови у вигляді «особистого внеску до загального результату роботи установи» і може охоплювати більшу кількість службовців. Вона повинна застосовуватися як «базова премія» для диференційованої системи преміальних виплат:

- премія, зазначена у пункті 2 частини третьої статті 50, може призначатися усім службовцям, результати роботи яких відповідають встановленим вимогам;

- премія, зазначена у пункті 1 частини третьої статті 50, виплачується додатково найкращим службовцям, які отримали найвищу оцінку за результати службової діяльності.

· Щоб забезпечити зрозуміле та прозоре нарахування премії, зазначеної в пункті 2 частини третьої статті 50 Закону, потрібно обов'язково прив'язати її до оцінювання результатів службової діяльності. За потреби суми премії диференціюються відповідно до встановлених оцінок результатів службової діяльності.

· У рамках премії, зазначеної в пункті 2 частини третьої статті 50 Закону, необхідно запровадити додаткову колективну премію. Це повинна бути єдина премія, яка розподіляється між учасниками премійованого колективу. Для цього колективна премія підвищується на відповідний відсоток порівняно з індивідуальною премією.

· Обмеження розміру премій повинне забезпечувати їх належну інтеграцію до загальної структури заробітної платні державних службовців згідно з частиною другою статті 50 Закону.

· Система преміювання повинна запроваджуватися поетапно після запровадження прозорої та прийнятної для персоналу процедури оцінювання результатів службової діяльності. Паралельно з цим необхідно здійснювати належну підготовку керівного персоналу. Особливу увагу слід приділяти застосуванню системи преміювання як важеля для розвитку організації робочого процесу та управління персоналом, а також для посилення комунікації між працівниками та структурними підрозділами установ³⁵³.

³⁵³ Сенат м. Гамбурга, управління по роботі з персоналом, витяг з формуляру для оцінювання.

**ПОЛІТИКА ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
У ЗАЛЕЖНОСТІ ВІД РЕЗУЛЬТАТІВ РОБОТИ:
ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ОЕСР**

Документ ОЕСР Doc. GOV/PGC/HRM(2004)1

Рекомендації

Схема оплати праці за результатами роботи являє собою певний компроміс між різними варіантами, які враховують культурні особливості організації або країни. «Бездоганного» рішення тут не існує. Розробляючи нові схеми оплати праці, керівництво повинне розуміти, який саме варіант буде прийнятним для більшості працівників організації. Керівництво також повинне серйозно перевірити можливість створення системи оплати праці у залежності від результатів роботи для відповідних команд чи підрозділів, які можуть бути запроваджені у безболісніший спосіб та можуть виявитися ефективнішими за суто індивідуальні схеми оплати праці.

Основою усієї системи є процес оцінювання результатів службової діяльності. Він не повинен бути гнучкий, не повинен бути надмірно деталізованим та повинен базуватися на чітких критеріях. Оцінювання результатів службової діяльності повинне бути основою для постійного діалогу між керівником та працівником протягом усього звітного року. Прозорість процесу є ключовим фактором його успішності. Успіх системи оплати праці на основі результатів роботи сильніше залежить від ефективного оцінювання результатів, а не від розподілу коштів.

Необхідно бути готовим до проблем, пов'язаних з імплементацією схеми оплати праці. Це вимагає передусім координації усіх заходів з персоналом та профспілками, належної підготовки вищого та безпосереднього керівництва, чіткого прогнозування майбутніх бюджету та витрат, а також витрат часу та обсягу роботи із запровадження нової системи оплати праці та її моніторингу.

Оплата праці на основі результатів роботи передбачає також делегування функцій з управління персоналом. Делегування певної частини функцій з управління персоналом та процесом оплати є важливою умовою для ефективної реалізації нової схеми оплати праці, яка пояснюється тісним зв'язком між визначенням цілей роботи та оплатою. Можна сказати, що більш успішні схеми оплати праці залежать від ретельної інтеграції цих двох функцій на відміну від більш традиційних моделей, в яких оплата більше залежала від стандартизованих критеріїв продуктивності. Формулювати зрозумілі завдання окремих працівників та організації в цілому простіше, якщо керівництво на місцевому рівні має певний ступінь автономії, щоб адаптувати схему оплати до власних потреб.

Оцінювання результатів службової діяльності повинне проводитися регулярно, а схема оплати праці на основі результатів роботи повинна час від часу переглядатися.

Не слід переоцінювати значення та вплив оплати праці на основі результатів роботи. Оплата праці на основі результатів роботи як інструмент менеджменту з підвищення мотивації має другорядне значення. За своїм значенням для мотивації персоналу оплата в залежності від результатів роботи поступається таким критеріям, як зміст роботи, можливості кар'єрного зростання або гнучкий робочий час. Відповідно, вдосконалення в управлінні персоналом потребують більш ширшого підходу, ніж підвищеної уваги лише до схеми оплати праці.

Оплата праці на основі результатів роботи повинна застосовуватися у середовищі, яке сприяє робочим стосункам, які базуються на обоїльній довірі. Таке середовище забезпечує рівновагу між формалізованими та неформальними процесами. Пріоритетне значення при цьому мають постійний діалог, поширення інформації, досягнення компромісів, обопільна повага та прозорість. Окрім цього оплата праці на основі результатів роботи також вимагає наявності зрілої та усталеної культури державної служби, а також стабільного політичного середовища.

Передусім оплата праці на основі результатів роботи повинна виконувати стимулювальну функцію та бути важелем для запровадження більш широких управлінських та організаційних змін, а не тільки слугувати інструментом для мотивації персоналу. Завдання схеми оплати праці на основі результатів роботи повинні бути визначені відповідним чином³⁵⁴.

³⁵⁴ Витяг з формуляру для оцінювання працівників федерального міністерства.

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР
ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»**

Підписано до друку 20.10.2017 р. Формат 70×100 1/16.
Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 49,15.
Наклад: 1000. Зам. 2041.

Видавець: ФОП Москаленко О.М.
Тел.: (050) 380-29-16, (097) 390-50-18

Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців:
Серія ДК №3304 видано Держкомтелерадіо України 28.10.2008 р.



УДК 35.1(477)
ББК 67.3(4УКР)
Н23



Центр політико-правових
реформ

Центр політико-правових реформ – громадський аналітичний центр, заснований у 1996 році. Місією ЦППР є сприяння проведенню реформ у політико-правовій сфері задля утвердження в Україні демократії, верховенства права та належного урядування.

Основними напрямками діяльності Центру є конституціоналізм, публічна адміністрація, судівництво, кримінальна юстиція. Питання захисту прав людини, протидії корупції та європейської інтеграції є наскрізними для усіх напрямків діяльності.

www.pravo.org.ua



Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою у державних органах.

www.nads.gov.ua



Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) надає послуги у сфері міжнародної співпраці заради сталого розвитку. GIZ підтримує Федеральний Уряд Німеччини, інституції ЄС, ООН, уряди інших країн; співпрацює з компаніями, представниками громадянського суспільства, науковими інституціями.

За дорученням Федерального Уряду Німеччини GIZ сприяє процесам перетворень в Україні з 1993 року. Пріоритетними напрямками співпраці є: демократія, громадянське суспільство, державне управління, регіональний розвиток та децентралізація; енергетика; сталий економічний розвиток тощо.

