

УДК 35.086(477)

Наталія Панова,*канд. юрид. наук,
доцент Київського інституту інтелектуальної власності і права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

НОВІТНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» 2015 Р.

У статті проаналізовано новітні положення Закону України «Про державну службу» 2015 р., зокрема, поняття «державна служба» та «державний службовець», нову класифікацію посад державної служби, вимогу щодо політичної неупередженості державних службовців, суттєве обмеження регулятивного впливу норм трудового права на державно-службові відносини. Приділено увагу присязі державного службовця з урахуванням її особливостей для різних видів державної служби. Здійснено порівняльно-правовий аналіз Закону України «Про державну службу» 2015 р. та зарубіжного законодавства.

Ключові слова: присяга, політична неупередженість, професійна компетентність, захист права на державну службу, класифікація посад, режим державної служби.

Постановка проблеми. В умовах подальшої розбудови України особливого значення набуває державна служба як невід'ємний атрибут функціонування громадянського суспільства та правової соціальної держави. Одним із важливих напрямів реформування державної служби є подальше вдосконалення чинного законодавства про державну службу, яке набуло свого вираження, зокрема, у Законі України «Про державну службу» 2015 р. [1] (далі – Закон-2015). Безперечним є той факт, що введення в дію цього закону потребує насамперед теоретичного аналізу його концепції, положень і термінологічних новел.

Метою статті є розгляд положень Закону України «Про державну службу» 2015 р.

Виклад основного матеріалу. Насамперед варто звернутися до визначення поняття «державна служба», яке надається в ст. 1 Закону-2015 [1] та яке певною мірою концептуально відрізняється від визначення аналогічного поняття в Законі України «Про державну службу» 1993 р. [2] (далі – Закон-1993), що виявляється в теоретико-методологічному підході до самого поняття «служба». При цьому необхідно зазначити, що поняття «служба» в загальному розумінні цього слова може використовуватись як позначення виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту або як найменування певного органу чи його структурного підрозділу. Варто зазначити, що служба поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей і наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо є різновидом інституалізованої суспільно корисної діяльності людини [3, с. 15–16]. Вона пов'язана насамперед з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей.

Вирішальним фактором, який визначає відмінність служби від інших видів соціальної діяльності, є специфічний об'єкт впливу в процесі праці – людина, особа як соціально-біологічна істота, тобто воля особи, її здоров'я, права й сво-

боди тощо. У цьому аспекті заслуговує на увагу позиція В.М. Манохіна, який вважає, що місце служби як елемента в будь-якій організації правильно та доцільно визначати як продовження й завершення процесу формування (створення) цієї організації або системи організацій [4, с. 5–6]. При цьому продовженням процесу формування організації є організація служби (встановлення посад і їх кількості, визначення посадових повноважень, підбір та розстановка кадрів тощо), а завершенням – практичне здійснення службової діяльності.

Вітчизняні автори зазначають, що через службу здійснюється практична реалізація компетенції органів влади або повноважень інших організацій [5, с. 46]. Саме цей аспект покладено в основу визначення поняття «державна служба» в Законі-2015 [1], відповідно до якого це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема таких: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення й 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 й контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством. Позитивним у цьому визначенні є те, що акцент зроблено на публічності державної служби. Водночас варто зазначити, що саме формулювання поняття «державна служба» є занадто громіздким, об'ємним і та-

ким, що визначає зміст державної служби, а не її дефініцію.

Натомість Закон-1993 визначав, що державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Таким чином, визначення поняття «державна служба» за Законом-1993 [2] базується на тому, що державна служба – це різновид трудової діяльності людини, який регламентується і адміністративним (Законом України «Про державну службу»), і трудовим (Кодексом законів про працю України) законодавством. Водночас це визначення характеризувалося більшою чіткістю, ясністю й зрозумілістю.

Звертаючись до поняття «державний службовець», важливо зазначити, що окремі дослідники вважають, що службовці – це ті, хто займає посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснює управлінську чи соціально-культурну діяльність [5, с. 46]. Специфіка праці службовців полягає в таких рисах:

- безпосередньо матеріальних цінностей не виробляють, проте створюють умови для матеріального виробництва;
- володіють специфічним предметом праці – інформацією, яка водночас є засобом їх впливу на тих, ким вони управляють (обслуговують), тобто вони, як правило, збирають, опрацюють, передають, зберігають, створюють інформацію;
- впливають на людей, обслуговують їх;
- зазвичай зайняті розумовою працею;
- працюють оплатно, тобто отримують заробітну плату;
- займають посади в державних або громадських організаціях [6].

Професійні службовці, на думку вчених, є найманими робітниками, напрямами діяльності яких є прийняття управлінських рішень та їх реалізація в порядку службових завдань. При цьому за ознакою організації й порядком проходження служба поділяється на державну службу та службу в недержавних структурах, у тому числі в органах місцевого самоврядування. Однак, як уявляється, така класифікація не є вдалою, оскільки служба в органах місцевого самоврядування за сутністю й ознаками має більше спільного з державною службою, ніж зі службою в громадських організаціях.

З огляду на зазначене Закон-2015 [1] надає визначення поняття «державний службовець» не через визначення поняття «державна служба», як це передбачалося в Законі-1993 [2], і зазначає, що 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. Уперше на законодавчому рівні однією з особливостей

державного службовця визначено «дотримання принципів державної служби». На нашу думку, такий підхід є цілком правомірним і таким, що відповідає міжнародним стандартам публічної служби.

Ще однією термінологічною новелою Закону-2015 [1] є введення в нормативний обіг поняття службової дисципліни державного службовця як неухильного додержання присяги державного службовця, сумлінного виконання ним службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку. Порівняльний аналіз текстів Присяги державного службовця, передбачених Законом-1993 [1] та Законом-2015 [2], свідчить про певні відмінності між ними, які стосуються насамперед переліку тих обов'язків, що покладаються на службовця, який складає присягу; зокрема, новітніми є такі положення в тексті нової присяги: *поважати та охороняти права, свободи й законні інтереси людини та громадянина, честь держави*.

Варто зазначити, що в Присязі державного службовця знаходить свій вияв конституційне положення про те, що джерелом влади є народ України, і саме йому адресовано присягу, яку складає державний службовець: «<...> вступаю на військову службу та урочисто клянусь народу України завжди бути вірним і відданим йому <...>» [7]; «<...> вступаючи на митну службу, урочисто зобов'язуюсь бути відданим Українському народу, справі української державності <...>» [8]; «<...> вступаючи на службу до Державної кримінально-виконавчої служби України, клянусь завжди залишатися відданим Українському народові <...>» [9]; «<...> вступаючи на службу до Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, присягаю завжди залишатися відданим Українському народові <...>» [10]. Таким чином, вірне служіння (відданість) народові України є визначальним положенням будь-якої присяги в Україні.

Новітнім є положення про те, що особа, яку призначено на посаду державної служби вперше, виголошує присягу в присутності державних службовців самостійного структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено, представників служби персоналу відповідного державного органу та керівника державної служби в цьому органі чи апараті або уповноваженої ним особи (для участі в прийнятті присяги). Таким чином, виголошення присяги особою, яку призначено на посаду державної служби, має характер урочистості, яка повинна підкреслити особливий статус державного службовця та його відповідальність за цей статус.

Звернення до зарубіжного досвіду країн Західної Європи свідчить про те, що прийняття присяги публічного службовця є характерним для більшості цих країн із певними особливостями її прийняття. § 58 Федерального закону Німеччини «Про статус чиновників» передбачає, що чиновник повинен скласти таку присягу: «Я присягаю дотримуватись Основного закону Федеративної Республіки Німеччина та всіх діючих у Федеративній Республіці законів і сумлінно виконувати свої службові обов'язки,

і допоможе мені Бог». Присяга може бути складена й без слів «допоможе мені Бог». При цьому якщо закон дозволяє членам відповідної релігійної громади замість слів «я присягаю» використовувати інші форми запевнення, то чиновник, який є членом такої релігійної громади, може проголосити таку формулу запевнення. У випадках прийняття на публічну службу громадянина країни – членів Європейського Співтовариства (п. 1 § 7) така особа може відмовитись від складання присяги та водночас вона повинна урочисто пообіцяти сумлінно виконувати свої службові обов'язки [11, с. 225–266]. У такому ж контексті передбачено присягу службовця цивільної служби Польщі. Стаття 39 Закону Польщі «Про цивільну службу» визначає, що службовець цивільної служби складає урочисту присягу такого змісту: «Присягаю служити Польській Державі, дотримуватися Конституції Республіки Польща, сумлінно й неупереджено виконувати обов'язки службовця цивільної служби згідно з найкращими знаннями і волею». При цьому до змісту присяги службовець може додати слова «і допоможи мені, Боже» [11, с. 388–427].

У більшості країн службовець складає присягу перед державою. Відповідно до § 34 Закону Чехії «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ» призначена на посаду особа складає присягу такого змісту: «Я свідомо присягаю своєю честю, що під час виконання я буду дотримуватися конституційних законів та інших законів і правових положень Чеської Республіки, міжнародних договорів, ратифікованих Чеською Республікою, і службових правил, а також розпоряджень мого керівника, виданих відповідно до закону. Я також буду виконувати свої обов'язки належним чином, неупереджено й сумлінно та не буду зловживати посадою державного службовця». Службова присяга вважається складеною, якщо після прочитання присяги особа заявляє: «Так, присягаю», – і підписує реєстр складених службових присяг [12, с. 269–388]. Стаття 13 Закону Латвії «Про державну цивільну службу» закріпила такий текст присяги: «Присягаю бути чесним і справедливим, відданим Республіці Латвія, виконувати свої обов'язки згідно з Конституцією Республіки Латвія, міжнародними договорами, законами та урядовими рішеннями, служити загальним інтересам суспільства, щоб забезпечити законне, ефективне й відкрите функціонування публічної адміністрації» [13, с. 455–466].

У Законі-2015 [1] застосовано компетентнісний підхід щодо оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов'язки, визначені в посадовій інструкції. На законодавчому рівні закріплено таке нове поняття, як професійна компетентність, тобто здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння й навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань та обов'язків, навчання, професійного й особистісного розвитку. Вве-

дення в нормативний обіг цього поняття дає можливість розширити кваліфікаційні вимоги, які встановлюються посадовою інструкцією щодо конкретної посади державної служби. Таким чином, до уваги беруться не тільки освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень і стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків. Окрім зазначеного, це поняття є інструментом для вирішення важливих питань державної служби, у тому числі щодо вступу та просування по службі, професійного навчання й підвищення кваліфікації, планування кар'єри та її розвитку, оцінки результатів діяльності.

Закон-2015 [1] встановлює єдину процедуру щодо вступу на державну службу незалежно від статусу органу та посади, за винятком особливостей призначення на посади державної служби категорії «А» (тобто посади вищого корпусу державної служби). У цьому законі вдосконалено механізми проведення відкритого, прозорого, об'єктивного конкурсу, що забезпечується значною їх деталізацією та врегулюванням цих питань саме на законодавчому рівні. Так, передбачається якісна зміна підходу до проведення конкурсу шляхом складання іспитів (тестування) і проходження співбесіди.

Одним із важливих новітніх положень Закону-2015 [1] є принципово нова класифікація посад державної служби:

– категорія «А» (вищий корпус державної служби): Державний секретар Кабінету Міністрів України та його заступники, державні секретарі міністерств; керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступники; керівники апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступники; голови місцевих державних адміністрацій; керівники державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

– категорія «Б»: керівники структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступники; керівники структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступники, керівники територіальних органів цих державних органів і їх структурних підрозділів, їх заступники; заступники голів місцевих державних адміністрацій; керівники апаратів апеляційних та місцевих судів, керівники структурних підрозділів апаратів судів, їх заступники; заступники керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

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

Передбачена класифікація посад державної служби однозначно є прогресивною й такою, що відповідає міжнародним стандартам публічної служби.

До новітніх положень Закону-2015 [1] варто віднести вимогу політичної неупередженості дер-

жавного службовця, яка є логічним продовженням принципу політичної неупередженості державної служби та такою, що відповідає політико-правовим реаліям України. Звернемо увагу на те, що і в чинному законодавстві, і в юридичній науці використовуються такі схожі поняття, як «безпартійність», «політична нейтральність», «політична неупередженість». Аналіз їх змістового навантаження дає змогу зазначити, що найбільш суворим і жорстким, безперечно, є поняття «безпартійність», яке висуває таку однозначну вимогу, як «не бути членом політичної партії чи політичного руху». Поняття «політична нейтральність» і «політична неупередженість» є певною мірою м'якшими, оскільки не забороняють членство в політичних партіях і політичних рухах, а висувають вимоги щодо утримання від демонстрації політичних поглядів, політичних уподобань, особливого ставлення до політичних партій під час виконання своїх службових обов'язків. Таким чином, і політична нейтральність, і політична неупередженість дають змогу особі бути членом політичної партії, проте не дозволяють проявляти свою політичну приналежність під час виконання службових обов'язків. Варто мати на увазі, що неупередженість – це безсторонність, об'єктивність, нейтральність, справедливість, чесність тощо. Отже, державний службовець зобов'язаний виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної приналежності (тобто державний службовець може бути членом політичної партії) та незалежно від політичних переконань (тобто державний службовець, не будучи членом політичної партії, може мати свої політичні переконання).

Зарубіжний досвід свідчить про те, що питання політичної неупередженості в тій чи іншій формі передбачене практично всіма законодавствами країн Західної Європи. Чинник Федеративної Республіки Німеччина під час здійснення політичної діяльності має дотримуватись тієї поміркованості й стриманості, які постають із його становища в суспільстві та з урахуванням обов'язків його посади. Натомість тільки вищий посадовець Чехії впродовж усього строку службових відносин не може обіймати жодної посади в політичній партії або політичному русі. Інших державних службовців це обмеження не стосується (§ 64 Закону Чеської Республіки «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ») [12, с. 269–388; 14, с. 225–269].

У Законі-2015 [1] уперше визначено види дисциплінарних проступків (ст. 65), види дисциплінарних стягнень (зауваження, догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення з посади державної служби) і порядок застосування дисциплінарних стягнень. Цим питанням уперше присвячено цілу главу I розділу VIII Закону-2015. Суттєвою новизною акта є й те, що в ньому чітко визначено, який саме вид відповідальності може бути застосовано за певне дисциплінарне правопорушення, тобто дисциплінарне стягнення накладається відповідно до характеру, тяжко-

сті та обставин, у яких його вчинено, що сприяє прийняттю об'єктивного рішення керівником органу щодо виду дисциплінарного стягнення.

Закон-2015 [1], на відміну від Закону-1993 [2], уперше передбачає механізм захисту державним службовцем свого права на державну службу в разі порушення наданих йому прав (ст. 7) та виникнення перешкод у реалізації таких прав (у цьому разі самі права державного службовця не порушуються, однак мають місце перешкоди щодо реалізації ним цих прав). Державний службовець має право звернутися з відповідною письмовою скаргою до керівника державної служби в державному органі. При цьому Закон-2015 чітко визначає форму звернення (письмова) і вид звернення (скарга), а також строк звернення (30 днів із дня, коли стало відомо або повинно було стати відомо про порушення прав). При цьому ст. 11 нормативно-правового акта передбачає два види скарги, з якою державний службовець може звернутися до керівника державної служби державного органу в разі порушення його права на державну службу, – скарга з викладенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації та скарга з викладенням фактів порушення його прав чи перешкод у їх реалізації й вимогою про утворення комісії для перевірки викладених у ній фактів. При цьому варто зазначити, що така вимога державного службовця є його правом (може вимагати), а не обов'язком.

Висновки

Одним із важливих новітніх положень Закону-2015 [1] є суттєве обмеження регулятивного впливу норм трудового законодавства на державно-службові відносини. Так, саме ним уперше регламентуються питання щодо випробування (ст. 35), переведення (ст. 41), службових відряджень (42), зміни істотних умов державної служби (ст. 43), правил внутрішнього службового розпорядку (ст. 47), створення належних умов для виконання посадових обов'язків (ст. 55), робочого часу й часу відпочинку (ст. ст. 56–60), припинення державної служби (розділ IX). На нашу думку, такий підхід є цілком слушним з огляду на державну службу як публічно-правову сферу, а також на державного службовця як особу, яка забезпечує виконання публічних державно-владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон від 10 грудня 2015 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
2. Про державну службу: Закон від 16 грудня 1993 р. (не чинний) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
3. Бедний О.І. Організаційно-правові засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. О., 2003. 209 с.
4. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. 296 с.

5. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій для студ. юрид. вузів та фак-тів. К.: Вентурі, 1998. 208 с.

6. Про адміністративні послуги: Закон від 6 вересня 2012 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).

7. Про текст Військової присяги: Постанова від 6 листопада 1991 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1936-12>.

8. Митний кодекс України: Закон від 13 березня 2012 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).

9. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон від 23 червня 2005 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).

10. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон від 23 лютого 2006 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3475-15> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).

11. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.

12. Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ: Закон Чеської Республіки від 26 квітня 2002 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. С. 269–388.

13. Про державну цивільну службу: Закон Латвії від 7 вересня 2000 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. С. 455–466.

14. Про статус чиновників: Закон Федеративної Республіки Німеччина від 31 березня 1999 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. С. 225–269.

В статье проанализированы новейшие положения Закона Украины «О государственной службе» 2015 г., в частности, понятия «государственная служба» и «государственный служащий», новая классификация должностей государственной службы, требование политической непредвзятости государственных служащих, существенное ограничение регулятивного влияния норм трудового права на государственно-служебные отношения. Уделено внимание присяге государственного служащего с учетом ее особенностей для разных видов государственной службы. Осуществлен сравнительно-правовой анализ Закона Украины «О государственной службе» 2015 г. и зарубежного законодательства.

Ключевые слова: присяга, политическая непредвзятость, профессиональная компетентность, защита права на государственную службу, классификация должностей, режим государственной службы.

The article analyses the newest provisions of the Law of Ukraine “On Civil Service” of the 2015 year, in particular, “civil service” and “civil servant” concepts, a new position classification of civil service, requirement for political impartiality of civil servants, considerable limitation of regulatory influence of labour law standards on civil-service relations. An attention is paid to the oath of civil servant taking into account its features for different types of civil service. A comparative legal analysis of the Law of Ukraine “On Civil Service” of 2015 and foreign legislation is conducted.

Key words: oath, political impartiality, professional competence, protection of right of civil service, position classification, civil service regime.

