

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

БАБІЙ А. Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри юриспруденції
(Чернівецький інститут
Міжнародного гуманітарного
університету)

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.1>

**СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИЙ АСПЕКТ ВІДНОСИН
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ
СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ**

Стаття присвячена соціальному аспекту реформування системи управління державною службою. Автором висвітлена характеристика сучасної системи управління державною службою в Україні та сформоване її визначення. Зауважено, що від ефективності організації та правового регулювання праці державних службовців, в тому числі оплати праці, розвитку кадрового потенціалу, вирішення соціальних питань залежить успішність як державно-кадрової стратегії, так і успішність функціонування державної служби в цілому.

Доведена необхідність змін законодавства про державну службу в поширенні сфери правового регулювання службових відносин дією норм трудового права і соціальним партнерством в сфері праці зокрема. Акцентовано увагу на тому, що права службовців щодо створення професійних спілок (асоціацій) на державній службі з метою взаємного обліку прав, законних інтересів і обов'язків між державою і зазначеними працівниками захищаються міжнародними гарантіями.

Зауважено, що реформування системи управління державною службою не може обмежувати права та соціально-трудова гарантії державних службовців у зв'язку зі вступом на державну службу, а також її проходженням та припиненням.

В умовах реформування системи управління державною службою необхідно докладати зусиль щодо збереження соціально-трудової складової державної служби, принципу стабільності трудових відносин державних службовців та підвищення рівня матеріального забезпечення, соціальних гарантій, в тому числі й шляхом надання службовцям засобів для ведення соціального діалогу та забезпечення соціального партнерства.

Ключові слова: системи управління державною службою, державний службовець, державна служба, трудові правовідносини, адміністративні правовідносини, державний орган, правове регулювання

Babii A. Yu. The social and labor aspects of the relations of civil servants in the context of reforming the public service management system

The article is devoted to the social aspect of reforming the public service management system. The author gives the characteristics of the modern civil service management system in Ukraine and forms its definition. It is noted that the effectiveness of the organization and legal regulation of the labour of civil servants, including



wages, the development of personnel potential, the success of social issues depend on the success of both the public-personnel strategy and the success of the public service as a whole.

The need for changes in the legislation on public service in expanding the scope of legal regulation of official relations by labour law standards and social partnership in the field of labour in particular is proved. Attention is focused on the fact that the rights to create trade unions (associations) in public service for the purpose of mutual accounting of rights, legitimate interests and duties between the state and the specified employees are protected by international guarantees.

It is noted that reforming the public service management system cannot limit the rights and social and labour guarantees of civil servants in connection with the entry into public service, as well as its passage and termination.

In the context of reforming the civil service management system, it is necessary to make efforts to preserve the social and labor component of the civil service, the principle of stability of labor relations of civil servants and increase the level of material support, social guarantees, including by providing civil servants with the means to conduct social dialogue and ensure social partnership.

Key words: *public service management system, civil servant, state service, labour relations, administrative legal relations, state body, legal regulation*

Вступ. Розвиток системи державної служби в Україні відбувається вже протягом тривалого періоду. В сучасних умовах виникає необхідність не тільки реформування, а й створення ефективної системи управління державною службою, тому перед працівниками державних структур стоять принципово нові завдання, пов'язані з переходом до нової моделі економічного зростання і стійкості, спрямовані на створення умов для забезпечення поступового розвитку всіх сфер діяльності держави. При цьому необхідно відзначити, що ефективність роботи організацій в сфері державної служби в значній мірі залежить від якості соціально-трудових відносин, що склалися в них. Ефективна реалізація прав і здійснення службових обов'язків державних службовців впливають на якість і результативність управління державою, реалізацію функцій державного управління. Тому збереження за державними службовцями основних трудових та соціальних гарантій, захищеності трудових прав, можливостей використання інструментів соціального партнерства в рамках проходження державної служби повинно бути одним із напрямків реформування системи управління державною службою.

Сфера наукових досліджень. Управління державною службою неодноразово ставало об'єктом наукового дослідження науковців-адміністративного права, таких як О. Василенко, О. Єсимов, О. Козирін, І. Леліков, В. Олуйко та ін. Адміністративні та трудові відносини державних службовців досліджувались багатьма вітчизняними і зарубіжними вченими, як-от: В. Авер'яновим, О. Бандуркою, М. Бару, Ю. Битяком, В. Венедіктовим, Є. Додіним, В. Жернаковим, М.І. Іншиним, І. Кисельовим, М. Ковалівим, В. Колпаковим, О. Кузьменко, А. Мацюком, К. Мельником, Ю. Оболенським, П. Пилипенком, О. Процевським, С. Серьогіним, В. Скобелкіним, Г. Чанишевою, В. Чмигою, О. Ярошенком та ін.

Виклад основного матеріалу. В Україні 2015 рік ознаменувався як рік початку перезавантаження сфери державної служби. Це обумовлює об'єктивну необхідність реформування і системи управління державною службою, так як без ефективних механізмів реалізації, забезпечення та контролю управлінських рішень весь процес реформування здається сумнівним.

Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (далі – Закон України «Про державну службу») встановлює, що систему управління державною службою складають: Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, Комісія з питань



вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, керівники державної служби, служби управління персоналом [1].

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах є Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Закон України «Про державну службу» наділяє агентство широким колом повноважень. В статті 13 Закону закріплено, що цей суб'єкт адміністративно-владних повноважень забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби, видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби, здійснює контроль за додержанням визначених Законом умов реалізації громадянами права на державну службу, забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів, 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 Закону, 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, 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, проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону, вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «Б» і «В», забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів, надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах, проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціює перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади, 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, забезпечує та здійснює розвиток, впровадження і технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у сфері, що належить до його компетенції, організовує централізоване проведення оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, здійснює адміністрування Єдиного порталу вакансій державної служби, 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, здійснює інші повноваження, визначені Законом України «Про державну службу» та іншими законами [1].

Коло зазначених повноважень суб'єктів управління державною службою дає можливість зрозуміти головну мету управління державною службою – це досягнення результативної, ефективної та раціональної взаємодії всіх елементів державних органів влади. Таким чином, під системою управління державною службою слід розуміти сукупність нормативно визначених суб'єктів реалізації адміністративно-владних повноважень, діяльність яких направлена на забезпечення ефективної взаємодії між всіма органами державної влади з метою реалізації політики держави.



Адаптація та приведення у відповідність системи управління державною службою на даному етапі становить головне завдання сучасного уряду. Саме тому в липні 2021 року було прийнято Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки, якою встановлено, що «для забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах необхідно створити професійну, результативну, ефективну та підзвітну систему центральних органів виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій підвищує позиції держави у міжнародних рейтингах, а також має велике значення для підвищення рівня довіри громадян та бізнесу до держави». Водночас, метою Стратегії є «побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави» [2].

Стратегія не оминула увагою проблеми правового регулювання відносин самих службовців, які виникають у зв'язку із вступом та проходженням державної служби, адже викликає занепокоєння відсутність кваліфікаційних характеристик державних службовців протягом вже цілих чотирьох років у відповідності до вимог нового Закону України «Про державну службу», надмірна плинність кадрів на посадах державних службовців, обмеження соціально-трудова гарантії та низький рівень захищеності державних службовців. Державна служба – це не тільки головний офіційний інститут, який реалізовує державну політику в сфері зовнішніх та внутрішніх відносин, але й професійна, трудова діяльність найманих працівників. Сприйняття державної служби як публічно-правового утворення без приватної, соціальної складової може поставити під сумнів правильність вектору реформування системи управління державною службою та її завдань. Жодне реформування неможливо здійснити без службовців, кінцевої ланки реалізації завдань в рамках перезавантаження та оновлення державної служби.

Так, Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки в тому числі зорієнтована на вдосконалення професійної публічної служби та управління персоналом. Завданнями з реалізації цього напряму Стратегії є: «оновлення процедури відбору в частині удосконалення оцінювання компетентностей кандидата, застосування дистанційного оцінювання і забезпечення дотримання принципів недискримінації та рівного доступу під час проходження конкурсу кандидатами незалежно від їх статі, етнічного та соціального походження, наявності інвалідності тощо; модернізація роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби з метою її професіоналізації, а також забезпечення рівного представництва жінок і чоловіків у її складі; запровадження формування кадрового резерву на посади державної служби (із забезпеченням рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків) із числа кандидатів, які мають відкладене право на зайняття посади та можуть бути призначеними на рівнозначну або нижчу посаду державної служби у цьому або іншому державному органі; розроблення критеріїв та надання можливості кар'єрного просування, зокрема на посади вищої категорії, державних службовців, які отримали відмінну оцінку за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; мотивування до участі у конкурсах на зайняття посад державної служби категорії «А» жінок з урахуванням їх компетентності, здобутків та досягнень; розроблення та реалізація політики щодо забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків на різних посадах державної служби; створення можливостей для стажування з метою залучення на державну службу молодих висококваліфікованих фахівців; популяризація державної служби; запровадження класифікації посад державної служби, у тому числі із забезпеченням інтеграції посад фахівців, залучених до роботи в державних органах у рамках здійснення заходів з реформи державного управління, до загальної системи оплати праці; проведення комплексної реформи



системи оплати праці, що передбачає збільшення сталої частини, обмеження варіативної частини на основі чітких критеріїв, зменшення складових у структурі оплати праці, усунення причин для розривів в оплаті праці, наближення розміру оплати праці державних службовців до рівня показників розміру заробітної плати на посадах аналогічного рівня складності та відповідальності у приватному секторі; забезпечення недопущення зменшення рівня оплати праці державних службовців, зокрема фахівців, залучених до роботи в державних органах у рамках здійснення заходів з реформи державного управління; впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), яка, зокрема, дасть змогу збирати та аналізувати кількісні та якісні показники щодо представленості жінок та чоловіків на різних посадах державної служби; проведення аналізу потреб державного органу в забезпеченні необхідною кількістю державних службовців потрібної кваліфікації для розв'язання стратегічних завдань; запровадження рамок компетентностей для різних професійних груп на державній службі відповідно до каталогу типових посад державної служби та критеріїв віднесення до таких посад; посилення гарантій щодо запобігання необґрунтованим звільненням державних службовців; впровадження програми постійного професійного розвитку для працівників служб управління персоналом щодо сучасних практик та інструментів управління персоналом; забезпечення розвитку і підтримки організаційної та управлінської культури, етичної поведінки на державній службі, орієнтованості на співробітництво, досягнення результатів та людиноцентричності; розроблення та впровадження професійних програм адаптації державних службовців; проведення незалежного огляду системи підготовки державних службовців та підготовка пропозицій щодо її розвитку; забезпечення розроблення та впровадження програм підвищення кваліфікації державних службовців з питань проектного менеджменту, стратегічного планування, управління та європейської інтеграції; забезпечення формування гендерної компетентності державних службовців шляхом включення гендерного компонента в програми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; забезпечення впровадження програми підвищення кваліфікації для державних службовців, які займають посади державної служби категорій «А» та «Б», з питань управління персоналом та управління результативністю, а також для працівників служб управління персоналом; удосконалення процедур та інструментів оцінки результативності службовчої діяльності державних службовців, її узгодження з процесами стратегічного планування і звітування; створення рівних можливостей для закладів освіти у сфері підвищення кваліфікації державних службовців незалежно від форми власності; удосконалення механізму формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців шляхом впровадження відкритої, прозорої системи розміщення державного замовлення з використанням функціональних можливостей веб-порталу управління знаннями у сфері професійного навчання» [2].

Таким чином, в напрямку подолання проблем, пов'язаних із сферою трудових правовідносин, вступом та проходженням державної служби на основі Стратегії можна виділити наступні напрямки:

- класифікація посад державної служби Національним агентством з питань державної служби;
- забезпечення прозорої та конкурентної системи оплати праці для державних службовців у першу чергу із приватним сектором економіки на основі проведеного дослідження НАДС щодо співвідношення заробітних плат на типових посадах зазначених сфер;
- вдосконалення порядку проведення конкурсів;
- запровадження автоматизованих систем на державній службі;
- забезпечення ефективної системи навчання, підготовки, підвищення кваліфікації та перекваліфікації державних службовців, а також заходів, спрямованих на підвищення професійного розвитку та обізнаності у сфері культури етичної поведінки державних службовців.

Вказані стратегічні вектори мають важливе практичне значення для розвитку державної служби та для системи управління державною службою в цілому, однак ефективно



проведення реформ не можливе без удосконалення правового регулювання трудових правовідносин державних службовців. Так, нове законодавство про державну службу спрямоване на забезпечення гнучкості трудових відносин з державними службовцями, полегшенням, прискоренням вступу на службу, її проходженням та припиненням і це нерідко порушує принцип стабільності трудового договору та залишає поза увагою соціальне партнерство як ще один механізм правового регулювання трудових відносин державних службовців. Дія колективних договорів і угод розповсюджується на службовців державних органів, крім того, положення Конвенції Міжнародної організації праці «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» від 26.07.1978 № 151 передбачає трудо-правове регулювання відносин службовців у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, а також захист від будь-яких дискримінаційних дій, спрямованих на обмеження свободи об'єднання держслужбовців в галузі зайнятості [3].

Крім того, несприятливим є законодавче звуження гарантій стабільності трудового договору, такі як зменшення строків щодо попередження про наступне звільнення службовця у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією державного органу, можливість звільнення з посади державної служби категорії А у разі зміни керівника державного органу з ініціативи роботодавця (стаття 87-1 Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 № 117-IX) [4]. Усвідомлення того, що службовець – не тільки суб'єкт реалізації адміністративно-владних повноважень, а й працівник, який потребує трудо-правового та соціально-економічного захисту, має сприяти процесу гуманізації публічної служби, підвищенню соціальної орієнтації системи управління державною службою та інтеграції у європейське співтовариство, досягненню загальноприйнятих соціальних стандартів світової спільноти.

Висновок. Система управління державною службою – це сукупність нормативно визначених суб'єктів реалізації адміністративно-владних повноважень, діяльність яких направлена на забезпечення ефективної взаємодії між всіма органами державної влади з метою реалізації політики держави.

В умовах реформування системи управління державною службою необхідно докласти зусиль щодо збереження соціально-трудова складової державної служби, принципу стабільності трудових відносин державних службовців та підвищення рівня матеріального забезпечення, соціальних гарантій, в тому числі й шляхом надання службовцям засобів для ведення соціального діалогу та забезпечення соціального партнерства.

Соціальна орієнтація системи управління державної служби покликана сприяти захищеності головних реалізаторів реформування – працівників на службі у державі. Тому права та гарантії щодо вступу на державну службу та її припинення; свобода волевиявлення сторін при укладенні трудового договору чи контракту, законодавчі гарантії при виплаті заробітної плати, реалізації прав на об'єднання у профспілки та порядок вирішення колективних конфліктів, забезпечення охорони праці та соціального захисту державних службовців не можуть бути звужені під приводом реформування управління системою державної служби.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 22.05.2021)
2. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-r#Text> (дата звернення: 22.11.2021)
3. Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі: Конвенція МОП від 26.07.1978 № 151. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_187#Text.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 № 117-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення: 22.05.2021).

