

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАОХОЧЕНЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Колдашов А.О.,
аспірант кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Колдашов А.О. Сучасний стан правового регулювання заохочень державних службовців.

У статті досліджено сучасний стан правового регулювання заохочень державних службовців. Оскільки сучасний стан правового регулювання державної служби та державних службовців в Україні відстає від потреб і функцій демократичного суспільства, а отже потребує термінового вдосконалення в межах започаткованого реформування всієї системи державної служби. Зокрема, вдосконалення потребують заходи заохочень, які можуть бути застосовані до державних службовців за певні досягнення в професійній діяльності. Установлено, що загальні правові засади заохочення державних службовців закріплено в Конституції, Кодексі законів про працю України та Законі України «Про державну службу», чим відкриваються можливості для подальшої їх деталізації в інших нормативно-правових актах. Значення положень проаналізованих нормативно-правових актів щодо заохочення державних службовців є надзвичайно вагомим, адже від кожного працівника державного органу (залежно від сфери) залежить оперативність та якість вирішення загальнодержавних та місцевих проблем. Підкреслено, що всі нормативно-правові акти взаємопов'язані між собою і кожен окремо регулює важливу частину відносин у сфері заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права. Водночас звернено увагу, що правове регулювання заохочень державних службовців потребує подальшого вивчення та вдосконалення, особливо в умовах сьогодення. Оскільки, чинне трудове законодавство не містить визначення поняття «заохочення», навіть у проєктах нових кодифікованих актів у галузі трудових правовідносин воно теж відсутнє. Звернено увагу, що не містить його і профільний закон про державну службу, що в підсумку ускладнює правозастосування у відповідній сфері відносин, створює передумови для суб'єктивного підходу до його тлумачення. Така ж ситуація й з визначенням підстав, критеріїв для застосування заохочень загалом, застосування того чи іншого виду заохочення зокрема, бракує єдиних і чітких правил застосування таких заходів та ін. Підтримано пропозицію інших дослідників розглядуваної проблематики щодо нормативного закріплення визначення заохочення у базовому законі про державну службу, а також у трудовому законодавстві.

Ключові слова: державні службовці, державна служба, кадрова політика, заохочення, національне законодавство, нагороди, відзнаки, премії, міжнародні документи.

Koldashov A.O. Current state of legal regulation of incentives for civil servants.

The article examines the current state of legal regulation of incentives for civil servants. Since the current state of legal regulation of civil service and civil servants in Ukraine lags behind the needs and functions of a democratic society, and therefore requires urgent improvement within the framework of the initiated reform of the entire civil service system. In particular, measures of incentives that can be applied to civil servants for certain achievements in professional activity need improvement. It has been established that the general legal principles of encouraging civil servants are enshrined in the Constitution, the Labor Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Civil Service", which opens up opportunities for further detailing them in other normative legal acts. The significance of the provisions of the analyzed normative legal acts regarding the encouragement of civil servants is extremely important, because the efficiency and quality of solving national and local problems depends on each employee of the state body (depending on the field). It is emphasized that all normative legal acts are interrelated and each separately regulates an important part of relations in the field of encouraging civil servants as subjects of labor law. At

the same time, attention was drawn to the fact that the legal regulation of incentives for civil servants needs further study and improvement, especially in today's conditions. Since the current labor legislation does not contain a definition of the concept of "incentive", even in the projects of new codified acts in the field of labor relations, it is also absent. Attention is drawn to the fact that the profile law on civil service does not contain it, which ultimately complicates law enforcement in the relevant sphere of relations, creates prerequisites for a subjective approach to its interpretation. The situation is the same with determining the grounds and criteria for the application of incentives in general, the application of one or another type of incentive in particular, there is a lack of uniform and clear rules for the application of such measures, etc. The proposal of other researchers of the issue under consideration regarding the normative consolidation of the definition of incentives in the basic law on civil service, as well as in labor legislation, is supported.

Key words: civil servants, civil service, personnel policy, incentives, national legislation, awards, honors, prizes, international documents.

Постановка проблеми. Державній службі, яка забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, належить особлива роль у побудові сучасної правової держави європейського типу, утвердженні демократичної моделі державного управління. Водночас сучасний стан правового регулювання державної служби та державних службовців в Україні відстає від потреб і функцій демократичного суспільства, а отже потребує термінового вдосконалення в межах започаткованого реформування всієї системи державної служби. Сьогодні відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 [1], триває реформування системи державного управління з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програма SIGMA) та викладених у документі «Принципи державного управління», який містить систему принципів і критерії оцінки державного управління, що базуються на основі міжнародних стандартів і вимог, а також кращих практик держав – членів ЄС та держав Організації економічного співробітництва та розвитку (Європейські принципи). Одним із завдань Стратегії названо вдосконалення кадрової політики. І це правильно, оскільки кадровий потенціал державних службовців відіграє виключну роль у реалізації функцій держави, наданні якісних послуг населенню та набуває важливого значення, особливо сьогодні у період війни. Зокрема, вдосконалення потребують заходи заохочень, які можуть бути застосовані до державних службовців за певні досягнення в професійній діяльності. Оскільки держава, створюючи механізми впливу на державних службовців, спрямовані на спонукання до належного виконання обов'язків, не може обмежуватися лише застосуванням до службовців заходів, заснованих на примусі. Це суперечить основним засадам соціального управління, в межах якого в обов'язковому порядку мають використовуватися засоби стимулювання до належної соціально корисної поведінки.

Стан дослідження. Проблематиці правового регулювання заохочення працівників приділяли увагу у своїх працях такі науковці, як Ю. Битяк, В. Гайовий, А. Гордеюк, Г. Капліна, Т. Коломоєць, К. Машков, А. Рекша, А. Юшко, О. Ярошенко та ін. Втім, попри вагомий внесок учених, питання правового регулювання заохочення державних службовців і досі залишаються остаточно не вирішеними, багато аспектів потребують подальшого вивчення та вдосконалення, особливо в умовах сьогодення.

Метою статті є дослідження сучасного стану правового регулювання заохочень державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб відобразити сучасний стан правового регулювання заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права (сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює позитивний правовий вплив на відносини заслуженої та справедливої винагороди трудової діяльності державних службовців з метою їх упорядкування, закріплення, забезпечення, охорони та розвитку [2, с. 5]) необхідно передусім структурувати нормативно-правові акти, положення яких стосується цієї сфери.

Так, загальні правові засади заохочення державних службовців закріплено в Конституції України [3], де у частині 2 ст. 38 передбачена заохочувальна норма, відповідно до якої всі громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Пунктом 12 ч. 1 ст. 92 передбачено, що виключно законами України визначаються основи державної служби, а пунктами 5, 6 ч. 2 цієї ж статті наступне: виключно законами України встановлюються державні нагороди, військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; та

Кодексі законів про працю України [4], згідно положень якого до працівників підприємств, установ, організацій можуть застосовуватися будь-які заохочення, що містяться в затверджених трудовими колективами правилах внутрішнього трудового розпорядку, чим відкриваються можливості для подальшої їх деталізації в інших нормативно-правових актах.

На сьогодні про можливість застосування до державних службовців заходів заохочення згадується в багатьох нормативно-правових актах, насамперед, у профільному Законі України «Про державну службу» [5], ст. 53 якого вказує на те, що за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень: 1) оголошення подяки; 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом; 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); 5) представлення до відзначення державними нагородами. Заохочення до державних службовців, які займають посади категорій «Б» і «В», застосовуються керівником державної служби, а щодо державних службовців, які займають посади категорії «А», – суб'єктом призначення. Заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Як бачимо профільний Закон про державну службу не передбачає визначення поняття «заохочення», до речі відсутнє воно й у Кодексі законів про працю України. Звернення до доктринальних тлумачень цього поняття надає підстави зазначити, що заохочення – це стимулювання діяльності суб'єктів правовідносин, спрямоване на підтримку їхніх суспільно-корисних дій, у результаті застосування якого забезпечується реалізація взаємного інтересу особи, суспільства і держави. Його характерними ознаками є: а) фактичною підставою його виникнення є заслуга як своєрідний якісний показник, відповідно до якого здійснюється оцінка результатів правомірної поведінки суб'єкта; б) добровільність, яка припускає, що закріплений спосіб заохочення породжує у суб'єкта бажання поводитися відповідним чином, враховуючи власне волевиявлення; в) легальність (юридична оформленість) схвалення, властива правовим заохоченням, яка означає виникнення позитивних юридичних наслідків у зв'язку з виконанням вимог, зазначених у заохочувальній правовій нормі; г) наявність позитивного стимулюючого характеру діяльності; д) взаємовигідність для суспільства, держави і суб'єкта, щодо якого застосовується заохочування [6, с. 6, 14].

У своєму дослідженні Т.О. Коломоєць також звертає увагу, що законодавець постійно залишає поза увагою нормативне визначення заохочення, що ускладнює правозастосування у відповідній сфері відносин, створює передумови для суб'єктивного підходу до його тлумачення. Вчена вносить пропозицію, яку ми цілком підтримуємо, щодо нормативного закріплення визначення заохочення у базовому законі про державну службу або в ст. 53 Закону, яка безпосередньо присвячена заохоченню державних службовців, або в ст. 2 Закону, яка фіксує визначення термінів [7].

Певну деталізацію зазначені законодавчі положення знайшли в Законах України «Про державні нагороди України» [8], який відповідно до Конституції України встановлює державні нагороди України, які є вищою формою 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; «Про оплату праці» [9], у статті 2 якого зазначено, що структура заробітної плати складається із заохочувальних та компенсаційних виплат, до яких належать виплати у формі винагород за підсумками роботи за рік, премії за спеціальними системами і положеннями, компенсаційні та інші грошові й матеріальні виплати, які не передбачені актами чинного законодавства або які провадяться понад установлені зазначеними актами норми; Указах Президента України «Про відомчі заохочувальні відзнаки» від 30.05.2012 № 365 [10], де визначено, що відомчі заохочувальні 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 їхнього управління, військовослужбовців і працівників військових формувань, осіб рядового і начальницького складу, працівників державних правоохоронних органів, інших осіб; «Про почесні звання України» 29.06.2001 № 476/2001 [11], який визначає всі види почесних звань, а також підстави для їх присвоєння постанові Кабінету Міністрів України «Про питання присвоєння рангів державним службовцям та визначення співвідношень між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими

спеціальними званнями» від 20.04.2016 № 306 [12], якою затверджується Порядок присвоєння рангів державним службовцям, де чітко деталізується процедура присвоєння рангів кожному державному службовцю в індивідуальному порядку відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації з урахуванням оцінювання результатів службової діяльності; а також наказах Національного агентства України з питань державної служби «Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Національного агентства України з питань державної служби» від 23.01.2013 № 7, Міністерства юстиції України «Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Міністерства юстиції України» від 14.02.2013 № 271/5 та ін.

Крім цього, є ще певна кількість нормативних актів, які визначають підстави та процедури заохочення державних службовців спеціалізованої державної служби. Наявність значної кількості нормативних актів свідчить про високу оцінку з боку держави ролі підінституту заохочення державних службовців і водночас про відсутність єдиної стратегії, політики в цій сфері.

Щодо ратифікаційних законів, положення яких торкаються регулювання сфери заохочень державних службовців як суб'єктів трудового права, то ними є: Конвенція МОП № 151 про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі (1978) [13], в якій питанню заохочення державних службовців присвячений Розділ IV, в якому є лише одна стаття 7, в якій передбачено, що у разі потреби країни вживають у відповідних умовах заходів, спрямованих на заохочення й сприяння повному розвитку та використанню процедури ведення переговорів щодо умов зайнятості між зацікавленими державними органами влади та організаціями державних службовців або інших подібних методів, які дають змогу представникам державних службовців брати участь у визначенні цих умов; Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейним обов'язком (1981) [14], яка спрямована на заохочення рівного ставлення та рівних можливостей для трудящих жінок, що, в свою чергу, має зв'язок із заохоченням на державну службу осіб жіночої статі; Конвенція МОП № 52 про щорічні оплачувані відпустки (1936) [15], в якій передбачено право кожної особи, незалежно від того чи вона зайнята у приватній чи державній сфері, мати після безперервної роботи тривалістю один рік щорічну оплачувану відпустку, що дорівнює принаймні шістьом робочим дням; а також Конвенція МОП № 100 про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності (1951) [16] та Рекомендація МОП № 90 щодо рівного винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності (1951) [17], які покликані скоротити різницю між ставками винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності та встановити рівні надбавки для чоловіків і жінок, які виконують роботу рівної цінності.

Як бачимо, особливістю інституту заохочення державних службовців є те, що переважну більшість нормативних положень передбачено не чинним Законом «Про державну службу», а іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Водночас усі нормативно-правові акти взаємопов'язані між собою і кожен окремо регулює важливу частину відносин у сфері заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права. При цьому важливе місце належить міжнародним актам, ратифікованим Верховною Радою України, положення яких торкаються регулювання сфери заохочень державних службовців.

Отже, відповідно до чинних нормативно-правових актів до державного службовця може бути застосовано різні заходи заохочення, які найчастіше в науковій літературі поділяються на моральні (подяка, почесна грамота), матеріальні (премія, надбавка, цінний подарунок) та морально-матеріальні (нагородження нагрудним знаком із виплатою грошової винагороди). Зокрема заохочення до державного службовця застосовуються:

- за досягнення ним протягом тривалого часу кращих, порівняно з нормативно встановленими, результатів у службовій діяльності;
- за виконання окремого завдання особливої складності або особливої важливості;
- за особистий вагомий внесок та заслуги щодо забезпечення реалізації формування державної політики у відповідній галузі чи сфері діяльності та її функціонування;
- за мужність та відвагу під час виконання службових обов'язків [18].

Виходячи з викладеного, систему нормативно-правових актів щодо заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права складають: (а) Конституція як Основний Закон країни; (б) міжнародно-правові документи, ратифіковані Верховною Радою України; (в) кодифіковані закони, зокрема Кодекс законів про працю України; (г) Закони України, зокрема «Про державну службу», «Про оплату праці», «Про державні нагороди України»; (д) укази Президента України; (е) постано-

ви Кабінету Міністрів України; (є) розпорядження, накази, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що заохочення мають важливе значення як для конкретного працівника, так і для суспільства загалом, оскільки на сьогодні в умовах ринкової економіки, науково-технічного прогресу, актуальності інтелектуальної й творчої діяльності, необхідності раціонального використання трудових, природних та інших ресурсів, потребі в ефективному управлінні тощо, застосування сучасних методів і форм заохочення працівників відіграють надзвичайно важливу функцію. Встановлено, що загальні правові засади заохочення державних службовців закріплено в Конституції України, Кодексі законів про працю України та Законі України «Про державну службу», чим відкриваються можливості для подальшої їх деталізації в інших нормативно-правових актах. Значення положень проаналізованих нормативно-правових актів щодо заохочення державних службовців є надзвичайно вагомим, адже від кожного працівника державного органу (залежно від сфери) залежить оперативність та якість вирішення загальнодержавних та місцевих проблем. При цьому слід підкреслити, що всі нормативно-правові акти взаємопов'язані між собою і кожен окремо регулює важливу частину відносин у сфері заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права. Водночас правове регулювання заохочень державних службовців потребує подальшого вдосконалення, особливо в умовах сьогодення. Зокрема, чинне трудове законодавство не містить визначення поняття «заохочення», навіть у проектах нових кодифікованих актів у галузі трудових правовідносин воно теж відсутнє. Не містить його і профільний закон про державну службу, що в підсумку ускладнює правозастосування у відповідній сфері відносин, створює передумови для суб'єктивного підходу до його тлумачення. Така ж ситуація й з визначенням підстав, критеріїв для застосування заохочень загалом, застосування того чи іншого виду заохочення зокрема, бракує єдиних і чітких правил застосування таких заходів та ін. Підтримано пропозицію інших дослідників розглядуваної проблематики щодо нормативного закріплення визначення заохочення у базовому законі про державну службу, а також у трудовому законодавстві.

Список використаних джерел:

1. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвал. розпорядженням Каб. Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>.
2. Рекша А.В. Правове регулювання заохочень державних службовців як суб'єктів трудового права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05; Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Луганськ, 2014. 24 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 131.
4. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50 (Дод.). Ст. 375.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
6. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури: автореф. десерт. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса: Фенікс, 2010. 22 с.
7. Коломоєць Т.О. Особливості регламентації заохочення державних службовців у чинному Законі України «Про державну службу». *Право України*. 2016. Вип. 9. С. 52–62.
8. Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 № 1549-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 21. Ст. 162.
9. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 17. Ст. 121.
10. Про відомчі заохочувальні відзнаки: Указ Президента України від 30.05.2012 № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365/2012#Text>.
11. Про почесні звання України: Указ Президента України від 29.06.2001 № 476/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476/2001#Text>.
12. 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 Каб. Міністрів України від 20.04.2016 № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text>.

13. Конвенція МОП № 151 про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі від 27.06.1978. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_187.
14. Конвенція № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками від 23.06.1981. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_010/card6#Public.
15. Конвенція МОП № 52 про щорічні оплачувані відпустки від 24.06.1936. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_003.
16. Конвенція МОП № 100 про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності від 29.06.1951. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_002.
17. Рекомендація МОП № 90 щодо рівного винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності від 29.06.1951. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_601.
18. Ляхович У.І. Інститут заохочення як механізм впливу на державного службовця. *Актуальні проблеми держави і права*. URL: <http://www.apdp.in.ua/v74/24.pdf>.