

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.3.16>

ЗАХОДИ ЗАОХОЧЕННЯ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ У ДЕРЖАВАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Ялі А.І.,
*студентка I курсу магістратури
факультету права та економічної безпеки
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Ялі А.І. Заходи заохочення, що застосовуються до державних службовців: законодавче регулювання у державах Східної Європи.

Стаття присвячена дослідженню законодавчого регулювання заходів заохочення, що застосовуються до державних службовців у державах Східної Європи. Проведено порівняльний аналіз законодавчих підходів до правового регулювання заходів заохочення державних службовців у Болгарії, Молдові, Польщі, Румунії, Словаччині, Угорщині та Чехії. Актуальність дослідження зумовлена триваючою реформою державної служби в Україні, спрямованою на підвищення її ефективності та професіоналізму, а також євроінтеграційними прагненнями країни, що обумовлює необхідність вивчення досвіду європейських держав у цій сфері. У ході дослідження виявлено різноманіття підходів до класифікації та видів заохочень. Законодавство Болгарії обмежується нематеріальними формами заохочення (диплом, почесний знак). На противагу цьому, Румунія та Польща віддають перевагу матеріальним заохоченням (грошові премії та винагороди). Комбінований підхід, що передбачає застосування як матеріальних, так і нематеріальних заохочень, демонструють Чехія та Молдова. Законодавство Угорщини та Словаччини характеризується більш загальним регулюванням питань заохочення: профільні закони цих держав лише декларують можливість застосування заохочень, не конкретизуючи їхні види та порядок застосування. За результатами проведеного дослідження зроблено висновок про відсутність уніфікованого підходу до законодавчого регулювання заходів заохочення державних службовців у країнах Східної Європи. Спостерігаються відмінності у термінології, класифікації видів заохочень та ролі матеріальних і нематеріальних заохочень. В окремих державах питання заохочення врегульовані досить детально, в інших – мають загальний характер або взагалі не закріплені на рівні профільних законів про державну (цивільну, публічну) службу. У статті підкреслюється важливість врахування досвіду держав Східної Європи при вдосконаленні законодавства України у сфері державної служби, зокрема в частині заохочення. Аналіз підходів держав Східної Європи до законодавчого регулювання заохочення державних службовців може сприяти розробці більш ефективної системи заохочень, що враховуватиме специфіку державної служби в Україні.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, державні службовці, заходи заохочення, стимулювання, європейський досвід.

Yali A.I. Incentive measures applied to civil servants: legislative regulation in Eastern European States.

The article is devoted to the study of legislative regulation of incentive measures applied to civil servants in the countries of Eastern Europe. A comparative analysis is conducted of legislative approaches to the legal regulation of incentives for civil servants in Bulgaria, Moldova, Poland, Romania, Slovakia, Hungary, and the Czech Republic. The relevance of the research is determined by the ongoing reform of the civil service in Ukraine, aimed at enhancing its efficiency and professionalism, as well as the country's European integration aspirations, which necessitates the study of the experience of European countries in this area. The study reveals a variety of approaches to the classification and types of incentives. Bulgaria's legislation is limited to non-material forms of incentives (such as achievement certificates, badges of honour). In contrast, Romania and Poland prioritize material incentives (such as

monetary bonuses and awards). A combined approach, incorporating both material and non-material incentives, is observed in the Czech Republic and Moldova. The legislation of Hungary and Slovakia is characterized by more general regulation: the sectoral laws of these countries merely declare the possibility of applying incentives without specifying their types or procedures for implementation. The study concludes that there is no unified approach to the legislative regulation of civil service incentives across Eastern European states. Differences are observed in terminology, classification of incentive types, and the role of material and non-material forms of incentives. In some countries, incentive measures are regulated in detail, while in others, the relevant provisions are of a general nature or not enshrined at all at the level of specialized state (civil, public) service laws. The article emphasizes the importance of taking into account the experience of Eastern European countries in the process of improving Ukraine's legislation in the field of civil service, particularly with regard to incentives. An analysis of these approaches may contribute to the development of a more effective incentive system that reflects the specific characteristics of civil service in Ukraine.

Key words: public service, civil service, civil servants, incentive measures, motivation, European experience.

Постановка проблеми. В Україні триває реформа державної служби, спрямована на покращення її професіоналізму, ефективності, прозорості та підвищення довіри громадян до державних органів. Забезпечення ефективної роботи державних службовців є одним із ключових аспектів для належного функціонування державних інститутів і реалізації політики на всіх рівнях. Досягненню цієї мети сприяє застосування заходів заохочення державних службовців, які у комплексі з заходами дисциплінарної відповідальності забезпечують службову дисципліну в органах влади. В умовах реформування державної служби в Україні важливим є дослідження європейського досвіду правового забезпечення державної служби. Незважаючи на загальні тенденції реформ у сфері державної служби, існує необхідність детального аналізу заходів заохочення, що застосовуються до державних службовців у державах Східної Європи. Відповідне дослідження є актуальним, адже такі держави поділяють з Україною спосіб нормативно-правової регламентації заохочень, є близькими за соціальними, економічними, історичними та культурними особливостями.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Заохочення державних службовців досліджувались багатьма вітчизняними вченими у галузі як адміністративного, так і трудового права. Так, варто відзначити праці Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, Д.А. Козачук, А.О. Колдашова, О.В. Кузьменко, Н.П. Матюхіної, О.М. Стеця, О.Г. Стрельченко, С.А. Федчишина, Є.Є. Чернецького та ін. Науковцями досліджувались загальна проблематика заохочення державних службовців, а також окремі питання, зокрема сутність заохочення, його підстави та види, місце в системі засобів забезпечення службової дисципліни у державній службі, заохочувальна процедура тощо. Проте майже поза увагою вітчизняних учених залишається зарубіжний досвід у сфері правового регулювання заходів заохочення, що застосовуються до державних службовців. З огляду на євроінтеграційні прагнення України, враховуючи набуття Україною статусу держави-кандидата на членство у ЄС, на детальний аналіз заслуговує досвід європейських держав у сфері законодавчого регулювання підстав заохочення державних службовців, зокрема досвід держав Східної Європи.

Мета дослідження полягає в проведенні аналізу законодавчого регулювання заходів заохочення, що застосовуються до державних службовців у державах Східної Європи.

Виклад основного матеріалу. Заохочення в державній службі – це важливий інструмент регулювання діяльності державного службовця, пов'язаний з публічним визнанням заслуг і виявленням громадських почесностей державним службовцем за успішне виконання ними посадових обов'язків і досягнуті результати на державній службі [1, с. 162]. Заохочення є ключовим методом забезпечення службової дисципліни. Правовим засадам заохочення державних службовців в Україні присвячена ст. 53 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Вона встановлює більш різноманітний перелік видів заохочень, ніж відповідне положення Закону України від 16.12.1993 р., що втратив чинність. Так, вона закріплює, 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 [2].

У контексті подальшого вдосконалення законодавчого регулювання заходів заохочення державних службовців цікавим і цінним є зарубіжний досвід, в тому числі досвід держав Східної Європи, якому і присвячена ця стаття.

Законодавством Болгарії встановлюються лише нематеріальні заохочення державних службовців у формі відзнак. Так, ст. 88 Республіки Болгарія «Про державного службовця» від 16.06.1999 р. встановлює: «За зразкове виконання службових обов'язків державний службовець може бути нагороджений відзнаками наказом суб'єкта призначення або особи, передбаченої абз. 2 ст. 6, про що у відповідний спосіб оголошується суб'єктом призначення. Відзнаками є: диплом, срібний почесний знак відповідного адміністративного органу, золотий почесний знак відповідного адміністративного органу» [3].

Примітно, що в попередніх редакціях цього закону, законодавець передбачав також заходи заохочення фінансово-матеріального характеру у формі нагороди, вартість якої не могла перевищувати розміру основної заробітної плати державного службовця. При цьому орган призначення міг на свій розсуд одночасно нагородити і відзнакою, і матеріальною нагородою [4]. У чинній редакції закону від такого підходу відмовились, залишивши лише нематеріальні заходи заохочення.

Інший підхід застосував румунський законодавець, віддавши перевагу матеріальним заохоченням. У профільному Законі Румунії «Про статус державних службовців» від 08.12.1999 р. відсутні положення, присвячені заохоченню державних службовців [5]. Проте вартість уваги Закон «Про єдину оплату праці персоналу, що оплачується з державних коштів» від 28.06.2017 р., прийнятий в результаті тривалої реформи державного управління. Цей закон, серед іншого, встановлює систему оплати праці державних службовців. Також у ст. 26 «Нагороди та премії» він закріплює заходи заохочення, які можуть бути застосовані до державних службовців. Так, «розпорядники бюджетних коштів можуть щомісячно надавати премії за відмінні досягнення персоналу, який безпосередньо брав участь в отриманні особливих результатів у діяльності державних установ або органів влади [...] за умови наявності коштів, затверджених бюджетом». Премії за відмінні досягнення можуть надаватися протягом року персоналу, який досяг або безпосередньо брав участь в отриманні особливих результатів у діяльності установи/органу державної влади або системи, до якої вона належить, брав участь у заходах особливого характеру, виконував роботи виняткового характеру або мав обсяг роботи, що значно перевищує оптимальний обсяг роботи, з урахуванням складності завдань та оцінки передбачених законом критеріїв [6].

Таким чином особливі заслуги державних службовців можуть бути відзначені на загальних підставах шляхом застосування до них матеріальних заохочень у вигляді премії. Хоча, як зазначають румунські вчені, застосування цього закону мало позитивний вплив на зростання доходів працівників бюджетної сфери, нематеріальні інструменти мотивації, які могли б використовувати керівники в державних установах, не були розвинені [7, с. 51].

Схожа ситуація спостерігається у Польщі, де заохочення державних службовців регулюються Законом Польщі «Про цивільну службу» від 21.11.2008 р. Так, у ст. 93 передбачена можливість призначення нагороди членам корпусу цивільної служби за особливі заслуги в праці [8]. До того ж нагорода призначається зі спеціально утвореного для цієї мети фонду нагород в цивільній службі. Фонд нагород, величиною 3% планованих особових винагород, залишається в розпорядженні генеральних директорів установ і може ними збільшуватися в межах наявних засобів на нагороди.

Привертає увагу та обставина, що держави обирають різні підходи стосовно видів заходів заохочення: одні віддають перевагу суто нематеріальним (моральним) заохоченням, інші – матеріальним. Проте існує і третя група – ті, які застосовують комбінований підхід, передбачаючи можливість застосування як матеріальних, так і нематеріальних заохочень.

Так, наприклад, Закон Чеської Республіки «Про державну службу» від 01.10.2014 р. передбачає, що службовий орган може надати державному службовцю винагороду за зразкове виконання службових обов'язків. Винагородою за зразкову службу є письмова похвала або матеріальний подарунок. Водночас встановлюється обмеження щодо останнього: «вартість матеріального подарунка не повинна перевищувати суму 5 000 чеських крон протягом календарного року». Службовий орган може надати державному службовцю грошову винагороду за значний вчинок з проявом

особистої відваги та мужності або надання допомоги у попередженні, ліквідації чи усуненні подій, під час яких виникає загроза майну, здоров'ю чи життю. Винагорода також може бути надана з нагоди особистого чи професійного ювілею, а також при першому припиненні державної служби після отримання інвалідної пенсії третього ступеня або при набутті права на пенсію за віком [9, § 86].

Варте уваги й законодавче регулювання заходів заохочення державних службовців у Молдові, яка, як і Україна, прагне до вступу в Європейський Союз. У Кодексі поведінки публічного службовця Республіки Молдова встановлюється: «Державного службовця стимулюють за ефективне виконання службових обов'язків, прояв ініціативи, за тривалу та бездоганну діяльність на державній службі». Заохочення державного службовця може здійснюватися у формі: а) премії; б) подяки; с) почесного звання. За особливі успіхи в діяльності, заслуги перед суспільством і державою, державний службовець може бути нагороджений державними відзнаками [10, ст. 40].

Примітно, що в законах про державну службу багатьох європейських держав взагалі відсутні норми, що закріплюють заохочення державних службовців, або ж такі норми мають загальний характер, лише декларуючи можливість застосування заохочення, не надаючи подальших роз'яснень щодо видів, процедурних аспектів тощо. Закон Угорщини «Про державних службовців» від 30.12.2011 р. встановлює: «За видатне виконання поставленого службового завдання або за тривале ефективне виконання своїх обов'язків державний службовець може отримати відзнаку або винагороду на основі оцінки його діяльності, у порядку, визначеному Урядом» [11, § 154].

Угорський законодавець не конкретизує яку форму може мати відзнака або винагорода ані в цьому Законі, ані в інших. З наведеного положення Закону випливає лише той висновок, що заохочення може бути застосоване у вигляді як матеріальних (винагорода), так і нематеріальних (відзнака) заходів.

Закон Словацької Республіки «Про державну службу та внесення змін до деяких законів» від 01.02.2017 р. закріплює можливість надання державному службовцю нагороди за заслуги під час рятувальних робіт при надзвичайних подіях. Така нагорода може бути у формі фінансової нагороди, матеріального подарунка або в іншій формі [12, § 152].

Висновки. За результатами проведеного аналізу можна констатувати, що у законодавстві про державну (цивільну, публічну) службу країн Східної Європи закріплюються заходи як нематеріального (морального), так і матеріального (грошового) заохочення. Законодавство Болгарії обмежується нематеріальними формами заохочення, тоді як Румунія та Польща віддають перевагу матеріальним заохоченням. У законодавстві Чехії та Молдови втілено комбінований підхід, який передбачає поєднання обох видів заходів заохочення. Таким чином державний службовець заохочується як шляхом офіційного публічного визнання його професійних заслуг, так і шляхом покращення його матеріального становища. Профільні закони Угорщини та Словаччини лише передбачають можливість застосування заохочень, не конкретизуючи їхні види та порядок застосування.

Законодавче регулювання заходів заохочення, що застосовуються до державних службовців у державах Східної Європи характеризується відсутністю єдиного підходу до врегулювання заохочень, відмінністю в термінології («заходи заохочення», «винагорода», «відзнака» тощо) та підходах до віднесення премії до переліків заходів заохочення державних службовців. В окремих країнах заохочення не закріплені на рівні законодавства взагалі.

При вдосконаленні законодавства України стосовно заохочень необхідно враховувати як позитивний, так і негативний зарубіжний досвід. Комплексний підхід сприятиме запозиченню найбільш ефективних практик та уникненню помилок в процесі законотворчості. Проведений аналіз може сприяти розробці більш ефективної та збалансованої системи заохочень, що враховуватиме специфіку державної служби України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Воротний Д.В. Заходи адміністративного заохочення в державній службі: поняття, види. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 3. С. 160–165.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII: станом на 1 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 07.04.2025).
3. Act of 16 June 1999 on public servants of the Republic of Bulgaria. URL: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=54135 (дата звернення: 29.03.2025).

4. Кірмач А.В., Тимошук В.П., Фігель М.В. та ін. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 601–637.
5. Act No. 188 of December 8, 1999 on the status of civil servants of Romania. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/82411> (дата звернення: 07.04.2025).
6. Framework Law No. 153 of June 28, 2017 on the remuneration of personnel paid from public funds of Romania. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/190446>. (дата звернення: 07.04.2025).
7. Profiroiu C.M., Andrei T., Dincă D. The effects of the implementation of Law no. 153/2017 on the unitary remuneration of personnel paid from public funds. *ADMINISTRATIE SI MANAGEMENT PUBLIC*. 2021. № 36. P. 49–66. URL: <https://doi.org/10.24818/amp/2021.36-03> (дата звернення: 06.04.2025).
8. Act of 21 November 2008 on the Civil Service of Poland. URL: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=93477 (дата звернення: 06.04.2025).
9. Act No. 234/2014 of 1st October 2014 on Civil Service of the Czech Republic. URL: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=116557 (дата звернення: 29.03.2025).
10. Law No. 158 of 4.07.2008 on State Functions and the Status of Public Servants of the Republic of Moldova. URL: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=81082 (дата звернення: 06.04.2025).
11. Act 199/2011 on Public Servants of the Republic of Hungary. URL: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=99864 (дата звернення: 22.02.2025).
12. Act No. 55 of 1st February 2017 on the civil service and the amendment of some laws of the Slovak Republic. URL: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=113676 (дата звернення: 29.03.2025).