

Дерець В.А.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України
<https://orcid.org/0000-0002-5069-8641>

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-5666.2025.4.3>

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Закон України «Про державну службу» 2015 року [4] поклав початок реформаційним змінам інституту державної служби пострадянського періоду. Реформування державної служби обґрунтовано вважається одним із найбільш успішних та результативних напрямів реформи публічної адміністрації, яка відбувалася в довоєнний період в Україні.

Однак, наразі в сфері державної служби мають місце проблеми, які потребують законодавчого вирішення. Частина з них залишилася невирішеною ще з довоєнного періоду, а частина виникла в умовах життя країни під час повномасштабної війни.

У Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р [5], визначено, що очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є, зокрема, формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян. Це завдання ще не є повною мірою виконаним, тому потребує подальшої уваги науковців, політиків, чиновників, представників експертного середовища. Як зазначається в Стратегії, Закон України «Про державну службу» спрямований на вирішення основних питань державної служби. Разом з тим окремі положення зазначеного Закону потребують суттєвого удосконалення, а для його ефективної реалізації необхідні консолідовані зусилля усіх органів державної влади, спрямовані насамперед на підвищення рівня довіри громадян до державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика державної служби України входить до кола наукових інтересів багатьох вітчизняних дослідників як адміністративістів, так і представників науки публічного управління та адміністрування. Ґрунтовні теоретичні напрацювання змісту державної служби,

її етапів, правового статусу державних службовців містять наукові праці В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, С. Д. Дубенко, А. В. Кірмача, Т. О. Коломoeць, В. Я. Малиновського, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, С. М. Серьогіна та багатьох інших. Результати їх наукових досліджень формують фундаментальну основу для аналізу сучасних проблем інституту державної служби та дозволяють визначати напрями їх законодавчого вирішення, базуючись на сформованих у науці підходах.

В умовах швидкої зміни суспільних відносин, пов'язаної, в тому числі, із правовим режимом воєнного стану, законотворці мають оперативно реагувати на проблеми, що виникають, та не забувати про необхідність вирішення й тих проблем, які з різних причин не вдалося вирішити у довоєнний період. Післявоєнна відбудова також матиме свої виклики. При цьому процес удосконалення законодавства має базуватися на результатах наукових напрацювань, адже прикладний зміст того чи іншого питання вимагає теоретичного підґрунтя для його вирішення.

Мета статті – аналіз низки проблем та змін, яких потребує державна служба України, а також визначення напрямів їх законодавчого вирішення.

Виклад основного матеріалу. Свого часу Ю. П. Битяк влучно підкреслив, що у процесі реформування правової основи державної служби необхідно використовувати системний підхід, розглядати державну службу як інструмент ефективної управлінської діяльності. Це обумовлює основні завдання державної служби в країні, серед яких визначальними є досягнення стійкості засад і цілісності держави, забезпечення ефективності діяльності державних органів, подальша демократизація способів формування та діяльності органів влади, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для ефективної роботи службовців [1, с. 4].

Аналізуючи існуючі проблеми інституту державної служби, варто звернути увагу на те, що в останні роки має місце намагання перенести на державну службу підходи, що застосовуються в бізнес-середовищі. В процесі удосконалення законодавства про державну службу, на нашу думку, доцільно відмовитися від цієї тенденції.

Погоджуємося з дослідниками та експертами, які вважають, що перенесення на державну службу всіх підходів, що застосовуються в бізнес-середовищі, сприймається доволі неоднозначно та не є правильним з наступних міркувань. Державне управління та управління в бізнес-середовищі – різні і за призначенням, і за метою, і за методологією. У бізнес-середовищі мета ефективного управління – зростання прибутку, а мета державного управління – забезпечення ефективного функціонування держави та її інституцій, їхньої сталості, спроможності та інституційної пам'яті, забезпечення та гарантування прав та свобод людини і громадянина.

Для державної служби характерна своєрідна модель «подвійного підпорядкування» службовця одночасно керівнику державного органу та суспільству загалом (у ході виконання Присяги державного службовця). Працівник окремої приватної компанії підпорядковується лише її керівнику, не маючи зобов'язань перед бізнесом у країні загалом, а також не має зобов'язань перед суспільством і державою, як найнятий ними службовець. Державна служба передбачає універсальність і єдність підходів в організації та діяльності державних органів. На відміну від цього, приватна структура може самостійно визначати для себе правила її організації та діяльності, які можуть відрізнятися від правил іншої приватної структури.

Тому навіть за умови «запозичення» із бізнес-сектору більш сучасного HR (підбір персоналу, мотивація) та цифровізації процесів варто зауважити, що використання деяких методів і підходів, які зарекомендували себе в бізнесі, може призвести до неналежної реалізації функцій держави [2].

У цьому контексті, серед іншого, для державної служби є неприйнятною контрактна форма, тому відповідні норми Закону України «Про державну службу» [4] в цій частині, на нашу думку, варто переглянути та відмовитися від контракту про проходження державної служби.

Окремої уваги заслуговує питання удосконалення правового статусу Національного агентства України з питань державної служ-

би (НАДС). Функція формування державної політики, яку виконує НАДС, притаманна міністерствам, а не іншим центральним органам виконавчої влади, до яких належить НАДС. Керівник НАДС є і має надалі бути державним службовцем, а не політиком.

З-під дії Закону України «Про державну службу» [4] безпідставно виведена низка інституцій та посад. Причини цього криються в намаганні мати окрему систему фінансової мотивації, змінити конкурсну процедуру та ін. Такі винятки із Закону породжують хибні прецеденти, розбалансовують єдину державну політику з питань державної служби та послаблюють інституційну спроможність інституту державної служби. Тому перелік таких винятків із Закону має бути мінімальним. А інститут державної служби повинен мати уніфіковане законодавче регулювання.

11 березня 2025 р. був ухвалений закон, яким внесені зміни до Закону України «Про державну службу» в частині оплати праці державних службовців [3]. Цей Закон став результатом понад п'ятирічної роботи НАДС у співпраці з експертним середовищем та втіленням реформи системи оплати праці на державній службі. Її ключові ідеї та положення можна оцінити позитивно. Зокрема, заробітна плата державного службовця складається із: 1) сталої заробітної плати – посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг державного службовця; 2) варіативної заробітної плати – премії за результатами щорічного оцінювання службової діяльності, місячної або квартальної премії. Стала заробітна плата державного службовця є фіксованою виплатою та основною винагородою за виконання посадових обов'язків, яка гарантується Законом. Варіативна заробітна плата залежить від особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу, є винагородою за ініціативну роботу, своєчасне і якісне виконання завдань, виконання додаткового обсягу завдань. В основу такого підходу покладено принцип «70/30», де 70% – це стала заробітна плата, а 30% – варіативна заробітна плата. Це має убезпечити державних службовців від суб'єктивних рішень керівництва у питанні вирішення грошової винагороди, адже більшу частину заробітної плати раніше складала саме її змінна частина, а не посадовий оклад.

Поряд з цим, має місце ухвалення іншими законами низки винятків щодо деяких інших центральних органів виконавчої влади та вста-

новлення для них «особливих» умов оплати праці. Крім цього, «особливості» визначення рівня оплати праці вже містить низка чинних спеціальних законів, зокрема: «Про судоустрій і статус суддів», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», «Про Бюро економічної безпеки України». Це підриває засади реформи системи оплати праці, в основу якої покладено принцип єдиних підходів до оплати праці на державній службі. Тому варто відмовитися від розрізненого підходу до законодавчого регулювання оплати праці державних службовців різних державних органів [2].

Система державної служби зараз переживає «кадровий голод». Вона продовжує сприйматися у суспільстві як непривабливе місце роботи. Кількість охочих вступити на державну службу є низькою навіть в умовах зупинення конкурсних процедур на посади, при цьому плінність кадрів є досить високою. У зв'язку з цим особливо актуально удосконалювати законодавство про державну службу в частині збереження кадрового складу державної служби, «утримання» на посадах державної служби, гарантіях захисту прав державних службовців, створенні привабливих умов проходження державної служби.

Конкурсні процедури на посади державної служби були зупинені спочатку у зв'язку з пандемією COVID-19, а потім через правовий режим воєнного стану. Це негативно позначилося на професійності кадрового складу державної служби, оскільки в умовах зупинених конкурсних процедур подолання «прохідного бар'єру» на посади державної служби вимагає лише відповідності претендента законодавчим вимогам, а не відбір найбільш професійних претендентів серед конкурсантів. У такий непрозорий спосіб у період дії правового режиму воєнного стану призначено 25% державних службовців. Наразі питання відновлення конкурсів перебуває на етапі розв'язання, але планується, що їх відновлення триватиме занадто тривалий період часу – до початку 2028 року.

Процес конкурсного відбору на державну службу потребує удосконалення відповідно до реалій та вимог часу, а також з урахуванням певного напрацьованого досвіду в цьому питанні. Конкурсна процедура має спрощуватися, а строк її проведення – скоротитися. Рекомендуємо розглянути можливість збільшення кілько-

сті інструментів і способів заміщення вакантних посад, зокрема, спростити процедуру проходження конкурсу на посаду для тих, хто раніше працював на державній службі та має намір повернутися. На посади категорії «В» конкурсна процедура має бути більш гнучкою, ніж на інші категорії посад, а також доречно розглянути доцільність зменшення обмежень для державних службовців категорії «В» тощо. Варта підтримки пропозиція про запровадження внутрішніх конкурсів, тобто відбору кандидата на зайняття посади державної служби в державному органі серед державних службовців цього державного органу. Доцільно також враховувати спроможність державних органів різних рівнів до організації та проведення конкурсів [2].

Особливу увагу потрібно приділити Комісії з питань вищого корпусу державної служби та її правовому статусу. Ця інституція потребує відновлення суспільної довіри завдяки зменшенню політичного впливу на її діяльність. Шляхи удосконалення правового регулювання її організації та діяльності мають базуватися або на зміні підходів до формування посадового складу цієї Комісії (включаючи деполітизацію її посадового складу чи збалансування політичних впливів), або на зведенні повноважень Комісії до оцінки лише трьох вимог до кандидатів на посади (стратегічне бачення, розуміння політики у відповідній сфері, управління змінами та інноваціями) з передачею оцінки інших вимог іншим інституціям.

Також Комісія з питань вищого корпусу державної служби має бути єдиною для всіх органів державної влади, де проводяться конкурси на посади державної служби категорії «А». Їй варто законодавчо повернути повноваження, яких вона була позбавлена, зокрема, надання згоди на дострокове звільнення з посад категорії «А», переведення між посадами категорії «А» та ін.

Більше уваги потрібно приділяти забезпеченню сталості проходження державної служби. Зокрема, експерти констатують, що дисциплінарні провадження щодо державних службовців й притягнення їх до дисциплінарної відповідальності не завжди є неупередженими та вільними від політичного втручання. Тому висловлюється пропозиція, яка варта уваги, перейти до моделі функціонування дисциплінарних комісій не в тому державному органі, де проходить службу державний службовець, стосовно якого буде розглядатися дисциплінарна справа, а у вищому (або в Національному

агентстві України з питань державної служби у разі відсутності вищого) [2].

Тобто, дисциплінарні провадження щодо державних службовців і їх притягнення до дисциплінарної відповідальності повинні бути захищеними від політичного чи іншого суб'єктивного втручання. Крім цього, однією з принципових умов відновлення довіри до державної служби, її престижності є належний захист державних службовців від свавільних звільнень.

Розробляючи зміни до Закону України «Про державну службу» [3], рекомендуємо зберегти його базові концептуальні положення, що закладені в нього в 2015 році. Адже досвід внесення в нього деяких змін у наступні роки був не завжди вдалим. Удосконалення законодавства має орієнтуватися на подолання «кадрового голоду» на державній службі, повернення довіри громадян до інституту державної служби, сталості її проходження, обмеження можливості свавільних звільнень через зміни структури, штату чи скорочення посади. При цьому напрями та пропозиції щодо розвитку державної служби мають поділятися всіма стейкхолдерами (громадянами, які взаємодіють із державними службовцями або хочуть ними стати, політиками, самими державними службовцями), а також здійснюватися в загальному контексті й паралельно з реформаційними процесами всієї публічної адміністрації (зокрема, реформи міністерств та реформи децентралізації).

Крім проаналізованих проблем інституту державної служби, існують також інші. Однак, звертаємо увагу, що не всі вони потребують вирішення шляхом внесення законодавчих змін. Частину наявних проблем можна вирішити шляхом удосконалення підзаконних нормативно-правових актів. Є й низка проблем, які ви-

рішуватимуться шляхом сумлінного виконання чинного законодавства, розумінням та професійним сприйняттям практиками тих правильних теоретичних положень, які в ньому закладені, та їх використанням у практичній діяльності, а не намаганням їх обходити чи змінювати «під себе», на власний розсуд.

Висновки. Зміцненню системи державної служби сприятиме прозорий конкурсний відбір на усі посади державної служби, а також забезпечення стабільності та захищеності державної служби, зростання рівня її професіоналізації. Це, в свою чергу, підніматиме рівень довіри до державної служби. Розробляючи зміни до Закону України «Про державну службу», варто ґрунтуватися на його концептуальних ідеях, закладених у 2015 році, у тому числі повернути окремі з втрачених положень.

У Законі України «Про державну службу» пропонуємо: 1) удосконалити правовий статус Національного агентства України з питань державної служби, позбавивши його невластивих повноважень; 2) переглянути перелік винятків, на які не поширюється дія цього Закону, та скоротити його; 3) удосконалити конкурсну процедуру вступу на державну службу та склад і повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби; 4) відмовитися від контрактної форми державної служби; 5) забезпечити сталість проходження державної служби, зокрема, удосконалити інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців та процедуру притягнення до неї. Варто пам'ятати, що не всі підходи, які застосовуються в бізнес-середовищі, доцільно переносити на державну службу.

Подальше дослідження проблематики полягатиме в зосередженні уваги на кожному з наведених напрямів розвитку законодавства про державну службу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Битяк Ю. П. Пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні. Теорія і практика правознавства. 2015. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_21
2. Заболотний А., Дерезь В., Коліушко І., Сасенко О., Астапов А. Державна служба в Україні та напрями її реформування і розвитку. URL: <https://pravo.org.ua/books/derzhavna-sluzhba-v-ukrayini-ta-napryamy-yiyi-reformuvannya-i-rozvytku/>
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад: Закон України від 11.03.2025 р. № 4282-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-20#n30> (дата звернення: 21.11.2025)
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 07.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 21.11.2025)
5. Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 21.11.2025)

Дерець В.А. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ УКРАЇНИ

В статті аналізується низка проблем та змін, яких потребує державна служба України, а також запропоновані напрями їх законодавчого вирішення. Зазначається, що частина з проблем залишилася невирішеною ще з довоєнного періоду, а частина виникла в умовах життя країни під час повномасштабної війни.

Наголошується, що перенесення на державну службу всіх підходів, що застосовуються в бізнес-середовищі, сприймається доволі неоднозначно та не є правильним. Державне управління та управління в бізнес-середовищі – різні і за призначенням, і за метою, і за методологією. Тому навіть за умови «запозичення» із бізнес-сектору більш сучасного HR (підбір персоналу, мотивація) та цифровізації процесів, використання деяких методів і підходів, які зарекомендували себе в бізнесі, може призвести до неналежної реалізації функцій держави.

Зосереджено увагу на таких ключових проблемах інституту державної служби: виконання Національним агентством України з питань державної служби невластивої йому функції формування державної політики, проблеми організації та діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, «кадровий голод» на державній службі, недосконалість конкурсних процедур та їх зупинка, наявність значної кількості виключень, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу», проблеми дисциплінарних проваджень щодо державних службовців та ін.

Зроблено висновок, що зміцненню системи державної служби сприятиме прозорий конкурсний відбір на усі посади державної служби, а також забезпечення стабільності та захищеності державної служби, зростання рівня її професіоналізації. Це, в свою чергу, підніматиме рівень довіри до державної служби. Розробляючи зміни до Закону України «Про державну службу», рекомендується зберегти його базові концептуальні положення, що закладені в нього в 2015 році, а також вноситься низка пропозицій з метою його вдосконалення.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, Національне агентство України з питань державної служби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, конкурсний відбір, оплата праці державних службовців, дисциплінарні провадження, удосконалення законодавства про державну службу.

Derets V.A. DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON CIVIL SERVICE OF UKRAINE

The article examines a number of current problems in the civil service of Ukraine that require legislative solutions. Some of them have remained unresolved since the pre-war period, and some occurred in the conditions of life in the country during a full-scale invasion. As noted in the Strategy on Reforming Public Administration for 2022-2025, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine's order of July 21, 2021 № 831-r, certain provisions of the Law of Ukraine "On Civil Service" require significant improvement.

The article emphasizes that in recent years there has been an attempt to transfer approaches used in the business environment to the civil service. In the process of improving the legislation on the civil service, it is recommended to abandon this trend. Public administration and management in business are different in purpose, objective and methodology. In this context, among other things, the contractual form is inappropriate for civil service. Therefore the relevant provisions of the Law of Ukraine "On Civil Service" in this part should be revised.

It is advisable to deprive the National Agency of Ukraine on Civil Service of inappropriate powers to form state policy, since such powers are inherent to the ministry. It is recommended to reduce the list of exceptions from the scope of the Law of Ukraine "On Civil Service", since the institution of civil service should have unified legislative regulation.

It is noted that the civil service system of Ukraine is currently experiencing a personnel shortage. The number of people wishing to enter the civil service is low even in the conditions of suspension of competitive procedures for positions, while staff turnover is quite high. In this regard, it is especially urgent to improve the legislation on civil service in terms of preserving the civil service personnel, "retention" in civil service positions, guarantees for the protection of the rights of civil servants, and the creation of attractive conditions for passing the civil service.

The process of competitive selection for civil service needs to be improved in accordance with the realities and requirements of the time, as well as taking into account certain experience gained in this matter. The competitive procedure should be simplified, and its term should be reduced. Transparent competitive selection for civil service positions will strengthen the civil service system.

Special attention should be paid to the Commission on the Higher Civil Service Corps and its legal status. It should be single for all state authorities where competitions for the category "A" civil service positions are held. It should be legally restored to the powers that it was deprived of, in particular, granting consent for early dismissal from category "A" positions, transferring between category "A" positions, etc.

Disciplinary proceedings against civil servants and bringing them to disciplinary liability must be protected from subjective interference.

It was concluded that when drafting amendments to the Law of Ukraine "On Civil Service", it is worth basing it on its conceptual ideas laid down in 2015, including returning some of the lost provisions, as well as solving the outlined problems.

Key words: civil service, civil servants, National Agency of Ukraine on Civil Service, Commission for the Higher Civil Service Corps, competitive selection, remuneration of civil servants, disciplinary proceedings, improvement of civil service legislation.

Дата надходження статті: 27.11.2025

Дата прийняття статті: 18.12.2025

Опубліковано: 29.12.2025

