



**USAID**

ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ

[www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)

# SHADOW REPORT

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ:  
РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОФІЛЬНОГО ЗАКОНУ  
2016-2017

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ  
КИЇВ, 2017

Підготовка та презентація аналітичних доповідей у форматі Shadow Report (тіньові звіти) є частиною проекту, який реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Тіньовий звіт «Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016–2017 рр.» підготовлено з метою підтримки здійснення контрольної функції Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Думки, викладені в цій публікації, є виключною відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Місією ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» є сприяння утвердженню демократичних цінностей, розвитку політичної культури та правової свідомості громадян і політиків, розповсюдження кращих світових практик для формування ефективних державних інституцій, сприяння євроінтеграційному вектору розвитку України.

## КОНТАКТИ

Громадська організація «ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ»

Юридична адреса: м. Київ, вул. Сковороди, 2

Фактична адреса: м. Київ, вул. Нижній Вал, 15, оф. 303

Тел: +380 44 531 37 68

E-mail: [info@laboratory.kiev.ua](mailto:info@laboratory.kiev.ua)

Web-page: [www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)

---

# ЗМІСТ

---

4	Список скорочень
5	Анотація
6	Резюме
8	Цілі та завдання політики у сфері державної служби України та головні результати
11	Процес розроблення та прийняття ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ
14	Аналіз ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: можливі вади та рекомендації
24	БАЧЕННЯ НОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: сучасні інструменти управління персоналом на державній службі
28	Додатки
38	Список використаних джерел та основні політичні документи

---

# СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

---

НАДС – Національне Агентство з питань державної служби України

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

Закон – Закон України Про державну службу № 889-VIII від 10 грудня 2015 року

РДУ – реформа державного управління

НРР – Національна рада реформ

МДА – місцеві державні адміністрації

ВРУ – Верховна Рада України

НПА – нормативно-правовий акт

АПУ – Адміністрація Президента України

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НУО – неурядова організація

# АНОТАЦІЯ

# ABSTRACT

Звіт присвячено оцінці прогресу в здійсненні ключових реформ у сфері державної служби України, що були визначені новою редакцією Закону України «Про державну службу», прийнятого 10 грудня 2015 року, що вступив в дію 1 травня 2016 року. У звіті досліджуються питання забезпечення політичної нейтральності державної служби, підвищення професійного рівня державних службовців, забезпечення адекватного рівня оплати праці й оцінки ефективності службової діяльності.

У публікації прослідковується прогрес у здійсненні відповідних заходів державної політики в період між травнем 2016 року та травнем 2017 року, а також містяться окремі пропозиції для здійснення подальших кроків у цій сфері.

Для цілей підготовки цієї публікації вивчалися тільки чинні нормативно-правові акти у сфері державної служби, в першу чергу Закон «Про державну службу», в період між травнем 2016 року та травнем 2017 року.

Проекти нормативно-правових актів у сфері державної служби, а також суміжні чинні закони, такі як Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», законодавство про місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, для цілей цієї публікації не аналізувалися. Однак слід зазначити, що комплексне та якісне реформування системи державної служби не можливе без узгоджених змін до згаданих вище законів та іншого відповідного законодавства.

The Shadow report proposes the assessment of the realisation of the main reforms in the field of civil service in Ukraine. The reforms were defined in the new version of the Law of Ukraine “On Civil Service”, adopted on December 10, 2015 and enacted on May 2, 2016. The major issues, which were investigated in the report, are the political neutrality and professional level of civil servants, the labour compensation of civil servants and their activity efficiency.

The progress in the realisation of this state policy, which has been implemented from May 2016 until May 2017, is in the focus of the report. In addition, there are some suggestions on further steps in this sphere.

Within a framework of the report only current laws were analysed and regulations on civil service, first and foremost the Law of Ukraine “On Civil Service”.

The drafts of laws, regulations on civil service and other related current laws, such as the Law of Ukraine “On The Cabinet of Ministers of Ukraine” and “On central bodies of executive power”, the legislation on local administrations and local governments, were not in the focus of this publication. Nevertheless, it is worth noting that the comprehensive and high quality reform of civil service is not possible without amending the aforementioned laws and legislation.

# РЕЗЮМЕ

Прийняття та вступ у дію Закону є, безумовно, великим досягненням України в реформуванні державної служби та, по суті, першим серйозним політичним кроком на цьому шляху з 1993 року.

## КЛЮЧОВІ ДОСЯГНЕННЯ ЗАКОНУ, ЯКІ НЕОБХІДНО ВИДІЛИТИ:

- Чітке визначення сфери дії Закону та посад державної служби, виведення за межі державної служби посад патронатної служби, радників, консультантів та інших відповідних категорій;
- Запровадження інституту державних секретарів для підвищення професійності та стабільності державної служби;
- Запровадження відкритого та прозорого конкурсного відбору на всі посади державної служби, особливо на посади вищого корпусу державної служби, такі як: державні секретарі міністерств та КМУ, голови місцевих (обласних та районних) державних адміністрацій та керівники центральних органів виконавчої влади. Процедури конкурсів доступні в інтернеті у реальному часі;
- Створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка наразі включає 11 членів, представників всіх гілок влади України і також 4 представники громадських об'єднань, наукових установ та навчальних закладів. Такий посадовий склад Комісії є безпрецедентним прикладом відкритості та прозорості добору на посади державної служби;
- Упорядкування питання оплати праці та суттєве зменшення суб'єктивної складової в структурі оплати праці державних службовців порівняно зі схемою, яка діяла до вступу в дію Закону.

Не дивлячись на дуже важливі досягнення Закону, комплексне реформування державної служби потребує суттєвого вдосконалення та ґрунтовного підходу, що визнають представники Уряду, ВРУ та НУО.

## КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ:

- Визначення комплексного бачення цільової моделі державної служби України, чітке окреслення основних елементів на базі кар'єрної (career-based) або конкурентної (position-based) моделей державної служби. Відкритий конкурсний відбір на всі посади – це ознака конкурентної моделі, однак інші елементи, такі як: централізоване управління, високий соціальний захист службовців, негнучкість – є ознаками кар'єрної моделі;
- Взаємоузгодженість реформи державної служби з іншими елементами реформи державного управління, такими як: зміни структур та процедур державних органів, зміни до Законів про КМУ та ЦОВВ, зміни та підходи до моделі місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади, конституційної реформи та інших суміжних реформ. Наприклад, не досить чітко визначена модель роботи МДА дуже сильно впливала на зміст Закону під час його розробки і далі впливає навіть після його схвалення через намагання окремих депутатів запропонувати зміни до Закону;
- Посилення комунікації та інформованості суспільства щодо проведення конкурсів на посади вищого корпусу державної служби. В окремих випадках на посади, які потребують спеціальних навичок та знань, можливе проведення активного пошуку (рекрутингу) кандидатів. Наприклад, під час проведення конкурсів на посади державних секретарів міністерств інформація щодо конкурсів хоч і була формально опублікована на сайті НАДС, але за формою та охопленням цільової аудиторії кандидатів не відповідає рівню та важливості посад;
- Доопрацювати процедури конкурсного відбору та поліпшити якість роботи конкурсних комісій необхідно навіть за оцінками самого Уряду (10). У вдосконаленні конкурсних процедур необхідно звернути увагу на:

- збільшення гнучкості у формуванні спеціальних вимог на посади;
  - модернізацію методів оцінки навичок та знань кандидатів;
  - спеціальні професійні знання;
  - комунікаційні навички та лідерство (soft skills);
  - доброчесність (integrity);
- Підвищення професійності роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби саме у сфері відбору персоналу. Наразі у членів Комісії немає підтверджених фахових знань та/чи досвіду в сфері відбору персоналу (рекрутингу). Також незалежна фахова експертиза у сфері відбору персоналу не залучається Комісією, хоча така можливість передбачена Законом (Ст. 16. п.3). Бракує чіткого визначення професійних критеріїв та фахових вимог до членів Комісії;
  - Суттєвого доопрацювання потребує система оплати праці державних службовців, яка закладена в Законі та підзаконних актах. Чинна система та розмір оплати праці на державній службі поки не стали сильним мотивувальним фактором для залучення талантів, особливо на середній та вищій управлінських ланках держслужби, та не сприяла формування Уряду як конкурентоспроможного роботодавця на ринку праці;
  - Фіксована частина оплати праці так і не становить 70% від загального обсягу оплати праці держслужбовців, як пропонувалося розробниками Закону. Наразі фіксована частина складає приблизно 40%, а змінна – 60%. [15] І навіть після закінчення перехідного періоду (з 1 січня 2019 року) закладена в Законі модель оплати праці (та визначений розмір надбавок) не зможе досягнути поставленої мети – співвідношення 70% на 30%.
    - Високий розмір надбавки за вислугу років (максимально 50% від посадового окладу)

суперечить важливому принципу однакової оплати за однакову роботу в однакових умовах та не сприяє залученню молодих та перспективних фахівців без досвіду роботи на державну службу. Це в цілому збільшує середній вік державних службовців та іноді призводить до кадрового голоду в окремих органах.

- Мета та роль надбавки за ранг не є помітною у структурі матеріальної мотивації державних службовців. Критерії встановлення рангів не є чітко визначеними. Останні надаються кожні 3 роки, що за змістом дублює вислугу років. У середньому розмір надбавки за ранг є меншим ніж 2–3% від загальної оплати праці та суттєво не впливає на матеріальну мотивацію службовців. Рекомендовано в подальшому відмовитися від рангів на державній службі.

Враховуючи досвід реалізації Закону та Стратегії РДУ, набутий у 2016 р., для подальшої реформи державної служби необхідно зосередитися на:

- розбудові комплексності та узгодженості з іншими реформами;
- удосконаленні процедур конкурсного відбору на державну службу;
- реформуванні системи оплати праці державних службовців;
- реформуванні системи навчання та підготовки державних службовців;
- формуванні сучасних служб управління людськими ресурсами в державних органах.

# ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Державна служба є ключовим інститутом у системі державного управління, тому від її ефективності залежить успіх реформ у всіх сферах суспільного життя.

Поточний стан державної служби не є задовільним та потребує суттєвого розвитку і модернізації. Це відзначено в декількох ключових стратегічних документах за останні роки в Україні:

«На сьогодні державні службовці не мають достатньої мотивації для роботи, рівень їх заробітної плати є неконкурентоспроможним на ринку праці з огляду на виконувани ними завдання та функції. Відсутня належна оцінка результатів діяльності державних службовців на основі їх професійної компетентності. Потребує удосконалення система управління персоналом в органах державної влади. Існуюча на сьогодні в Україні державна служба значною мірою піддається політичному впливу. Ці та інші чинники не сприяють якісній та професійній роботі державного апарату» [8].

Такий стан також підтверджується достатньо низьким місцем України в основних міжнародних рейтингах у сфері ефективності державного управління (Див. Малюнок 1).

Отже, реформування державної служби є нагальною потребою для України та ключовою передумовою для її подальшого розвитку, в тому числі на шляху європейської інтеграції.

На період підготовки публікації в Україні діяли декілька політичних документів, які визначали основні цілі та завдання реформування державної служби в Україні.

**Узагальнено основну мету реформи державної служби можна сформулювати наступним чином:**

створити професійну, престижну, політично нейтральну та відповідальну державну службу, націлену на ефективне досягнення результатів, через:

1. деполітизацію та професіоналізацію державної служби шляхом розмежування політичних та

адміністративних посад, затвердження принципу політичної нейтральності;

2. створення ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, в тому числі запровадження конкурсного добору на всі посади, впровадження ефективних інструментів оцінювання державних службовців, посилення інституційної спроможності органу державної влади, який здійснює функціональне управління державною службою;
3. підвищення рівня заробітної плати на державній службі та уніфікація розмірів заробітних плат для всіх державних службовців;
4. запровадження програм розвитку персоналу, планування кар'єри та розвитку талантів, побудова ефективної системи професійного навчання державних службовців.

*Аналіз політичних документів щодо визначення мети та завдань державної служби викладено в Додатку 1.*

*Аналіз Закону на відповідність положенням Коаліційної угоди викладено в Додатку 2.*

*Аналіз Закону на відповідність Принципам державного управління ЄС/ОЕСР SIGMA викладено в Додатку 3.*

*Паспорт реформи державної служби на основі Паспорту реформи державного управління, підготовленого Проектним офісом Національної ради реформ, наведено в Додатку 4.*

## КЛЮЧОВІ ДОСЯГНЕННЯ У РЕФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

З 1 травня 2016 року вступив у дію новий Закон України «Про державну службу» (від 10.12.2015 № 889–VIII).

Розроблено та прийнято 48 підзаконних нормативно-правових актів для впровадження нового Закону



України «Про державну службу», у тому числі 34 рішення КМУ. Серед іншого Уряд затвердив такі ключові підзаконні акти щодо реформування державної служби:

- Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби;
- Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби;
- Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», «Б», «В»;
- Принципи оплати праці державних службовців.

13 липня 2016 року розпочала роботу Комісія з питань вищого корпусу державної служби, яка включає 11 членів, представників усіх гілок влади України і 4 представників ГО та наукових установ. Загалом відбулося більше 40 засідань Комісії, проведено більше 100 конкурсів на посади державної служби категорії «А».

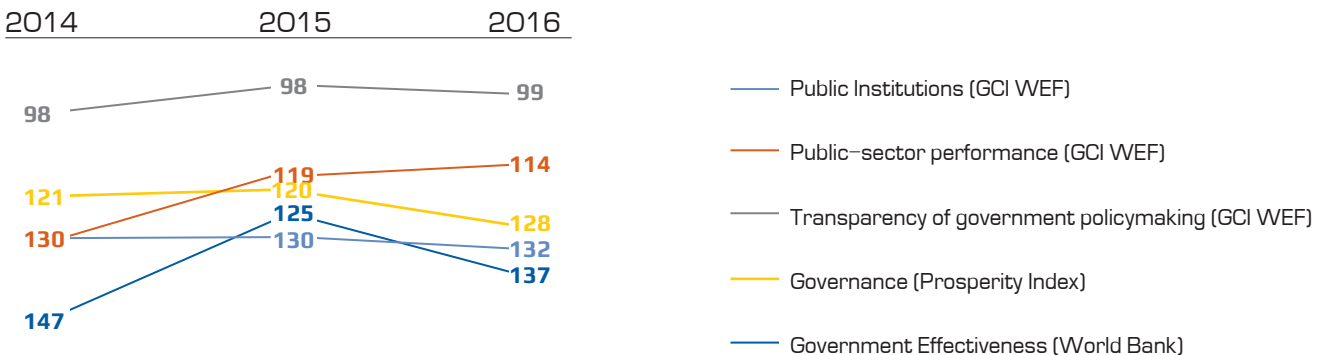
Протягом 2016 року органами державної влади оголошено понад 7500 конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «Б» і «В».

КМУ схвалив Постанову від 18 січня 2017 р. № 15, в якій врегулював оплату праці працівників державних органів у 2017 році. Встановлено мінімальний розмір посадового окладу на посадах державної служби з 1 січня 2017 р. – 2000 грн.; підвищено посадові оклади державним службовцям та іншим категоріям працівників державних органів від 3 до 36 відсотків у порівнянні з 2016 роком; упорядковано віднесення посад державної служби до відповідних груп оплати праці тощо.

У державному бюджеті України на 2017 році фонд оплати праці державних службовців збільшився більше ніж на 50 % (2017 рік – 29,7 млрд. грн., 2016 рік – 19,2 млрд. гривень).

Затверджені та вступили в дію Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

## Малюнок 1. УКРАЇНА У МІЖНАРОДНИХ РЕЙТИНГАХ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



Джерело: на основі моніторингу веб-сторінок вказаних вище міжнародних рейтингів протягом 2014–2016 рр.

5 квітня 2017 року КМУ прийняв Постанову «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу» від 5 квітня 2017 р. № 243, що розподіляє політичні та адміністративні функції між міністром, заступниками міністра та державним секретарем міністерства. Зокрема, визначено механізм надання ними доручень державним службовцям та працівникам апарату міністерства.

## СУСПІЛЬНЕ СПРИЙНЯТТЯ

Окремо варто звернути увагу читачів цієї публікації на рівень сприйняття громадянами процесів реформування державної служби та вступу в дію Закону. Корисним для аналізу може бути дослідження «Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві», підготовлене компанією TNS для Національної ради реформ у лютому 2017 року. (12). Відповідно до цього дослідження:

- Більшість опитаних вважає, що новий Закон про державну службу, що вступив у дію з 1 травня 2016 року, не полегшив вступ на держслужбу. Лише 10 % респондентів впевнені у протилежному. 47 % складно відповісти на запитання.
- На думку більшої частини опитаних, підвищення рівня оплати державних службовців не покращить ефективність їхньої роботи. Так вважає 54 % респондентів.
- Четверть опитаних впевнена, що зараз держслужбовці отримують високу заробітну плату, вищу за середній рівень оплати в країні. 54 % вважають, що рівень зарплати держслужбовців є середнім, а 21 % вважає його низьким.
- Переважна більшість опитаних вказали, що основними проблемами держслужби є корупція, бюрократія та формалізм. Близько половини опитаних вважають, що основною проблемою, яка існує в державній службі, є безвідповідальність

працівників (48 %) та низька ефективність роботи (47 %). Молодь переважно вважає проблемами держслужби низький рівень інновацій та оновлення (50 %), а старша група – бюрократію та формалізм (79 %).

Отже, результати дослідження вказують, з одного боку, на низький рівень поінформованості громадян щодо змін, введених в дію Законом, а з іншого, виявляють ряд невирішених Законом питань щодо реального стану роботи державної служби, важливих для громадян, а не тільки для політиків чи профільних експертів. Також такі результати вказують на абсолютно недостатній рівень та несистемність комунікації стосовно реформи державної служби з боку політичного керівництва країни, Уряду та народних депутатів.

# ПРОЦЕС РОЗРОБЛЕННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

У липні 2014 року було розпочато розробку проекту нового закону про державну службу (далі – ЗП) в робочій групі при НАДС. Над законопроектом разом з державними службовцями працювали з різним ступенем залученості вітчизняні науковці, громадські діячі та експерти з Польщі, Словенії, Німеччини, Латвії та Великої Британії.

Перше публічне представлення концепції ЗП провів віце-прем'єр-міністр (на той час – В.Б. Гройсман) у вересні 2014 року. У грудні того ж року проект закону був презентований на засіданні Національної ради реформ і відтак підтриманий членами НРР. У січні 2015 р. НАДС подав ЗП у Секретаріат Кабінету Міністрів України для затвердження Урядом. У кінці березня Кабінет Міністрів схвалив ЗП та подав його до Верховної Ради.

23 квітня 2015 року після 20-ти спроб голосування Верховна Рада в першому читанні прийняла за основу проект Закону про державну службу. Проект закону підтримали 226 народних депутатів.

У травні до профільного комітету ВРУ (Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування) було подано близько 1300 правок до ЗП. Для їхнього опрацювання при Комітеті було створено робочу групу з понад 50 членів на чолі з головою підкомітету з питань державної служби.

22 травня було підписано Меморандум про взаєморозуміння між Україною та ЄС щодо отримання Україною макрофінансової допомоги від ЄС. У ньому однією з умов отримання другого траншу було визначено: «Прийняти пакет законів про Державну службу ... для деполітизації і підвищення рівня професійності державної служби шляхом чіткого розмежування між політичною і адміністративною функціями та сприяти ефективному управлінню людськими ресурсами».

У липні робоча група при Комітеті завершила опрацювання всіх правок. Перше засідання Комітету,

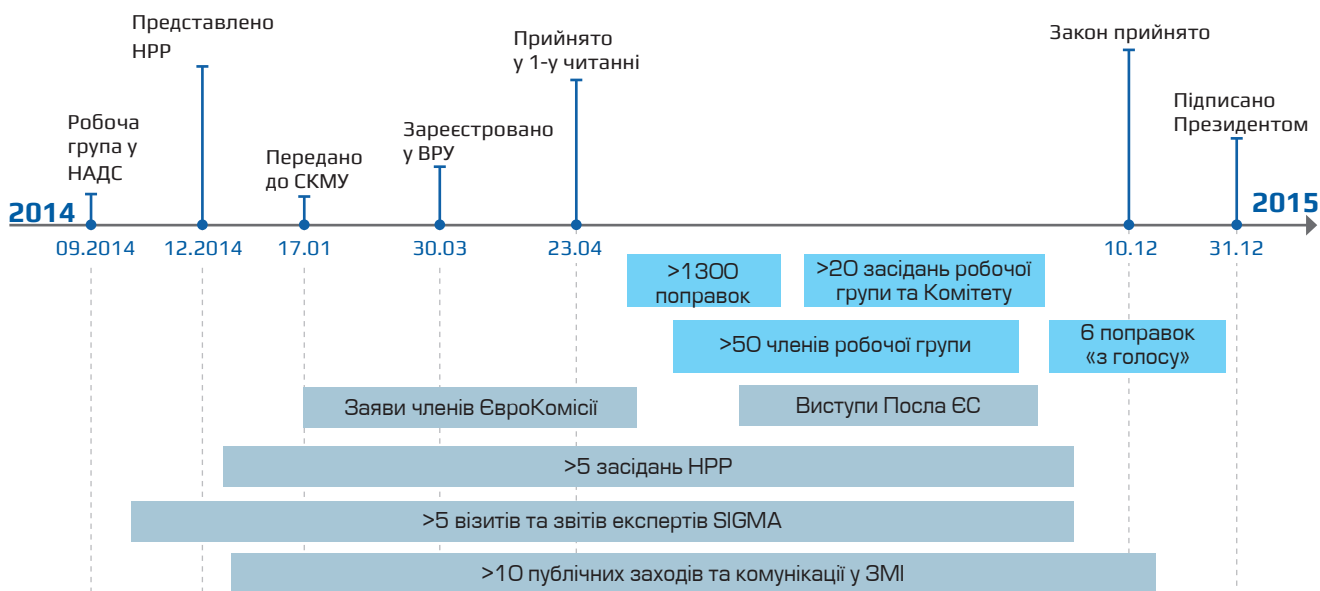
на якому розглядали текст правок до законопроекту, відбулося 2 вересня. На ньому були проголосовані перші 110 із приблизно 1300 правок. У вересні та жовтні проведено 5 засідань Комітету, під час яких було розглянуто всі правки. 30 жовтня Комітет закінчив підготовку ЗП та рекомендував Верховній Раді прийняти його в другому читанні. Протягом листопада відбувалося погодження ЗП ключовими політичними гравцями. Представники всіх фракцій висловлювали публічну підтримку законопроекту.

9 грудня було проведено засідання за участю Голови ВРУ та голів фракцій Парламенту, представників Уряду та Адміністрації Президента з приводу прийняття законопроекту. За його результатами підготовлено 6 додаткових правок до ЗП. Відтак 10 грудня ВР прийняла законопроект у цілому 261 голосами з першої спроби, з урахуванням шести додаткових правок. 31 грудня 2015 року Президент України підписав Закон України «Про державну службу». Закон набув чинності 1 травня 2016 року (Див. *Малюнок 2. «Закон про державну службу: розроблення та прийняття»*).

## ОСНОВНИМИ ПИТАННЯМИ, НАД ЯКИМИ ТОЧИЛАСЯ ДИСКУСІЯ ПІД ЧАС РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ ЗП, БУЛИ НАСТУПНІ:

1. Сфера дії закону, а саме, які державні органи та які посади відносити до державної служби та якої категорії;
2. Принципи формування та склад Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
3. Вимоги до посад державної служби, принципи відбору та конкурсних процедур;
4. Принципи та розмір оплати праці державних службовців;
5. Підхід до впровадження закону та визначення перехідного періоду.

## Малюнок 2. ЗАКОН ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: РОЗРОБЛЕННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ



Джерело: аналіз авторів

У процесі підготовки ЗП було проведено значну кількість публічних та неpubлічних комунікаційних заходів з метою підтримки його прийняття:

- Відбулися виступи міжнародних партнерів, зокрема посла ЄС та представників Європейської Комісії;
- ЗП розглядали тією чи іншою мірою на п'яти засіданнях НРР і один раз позапланово;
- Організовано більше п'яти місій експертів SIGMA/OECD для підготовки коментарів до ЗП;
- Проведено десятки комунікаційних заходів (статті, інтерв'ю, прес-конференції, круглі столи, ток-шоу, тощо) як депутатами і посадовцями, так і громадськими експертами.

Експерти вважають, що переломним моментом у процесі прийняття ЗП було засідання НРР у вересні 2015 року, коли деякі члени НРР висловили припущення, що новий ЗП не потрібно приймати взагалі і що міжнародні партнери (особливо ЄС) його не підтримують. Насправді ЄС сильно підтримував ЗП, що відображено в ключових міжнародних угодах, та наполягав на його якнайшвидшому ухваленні. Після згаданого засідання НРР почався потужний медійний

скандал, внаслідок якого політичні лідери були змушені приділити більше уваги ЗП та довести до кінця процес його обговорення та прийняття.

Стейкхолдерами у процесі підготовки та прийняття ЗП були:

1. НАДС;
2. Секретаріат КМУ;
3. Адміністрація Президента;
4. НРР;
5. Члени Комітету ВРУ з питань державного будівництва;
6. НАДУ;
7. Професійна спілка працівників державних установ України;
8. НУО (РПР, Нова країна, ЦППР, інші);
9. Міжнародні організації, особливо Представництво ЄС в Україні.

Прийнятий закон вважається компромісним і в цілому відповідає принципам державного управління OECD/SIGMA. Він дав старт повноцінній реформі державної служби в Україні вперше з 1993 року, коли було ухвалено попередній закон.

З початку 2016 року розпочався процес підготовки та ухвалення відповідних підзаконних нормативно-правових актів для впровадження цього закону.

## КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ В ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ ТА УХВАЛЕННЯ ЗАКОНУ:

1. Недостатній рівень політичного лідерства
2. Не була чітко визначена політична та інституційна відповідальність за реформу в цілому та за ЗП зокрема. З одного боку, існувало багато стейкхолдерів, з іншого, їх координація була на низькому рівні, а активність та вплив – хаотичні та різної сили.
3. Недостатній рівень аналітики (кількісної, якісної та фінансової)
4. Було дуже мало наявних та оперативних даних про роботу державної служби. Простежувався досить низький рівень кваліфікації внутрішніх фахівців з фінансового моделювання та аналітичної підтримки процесів розробки ЗП. На момент розробки ЗП були відсутні оперативні дані щодо реальної кількості державних службовців. Також бракувало зовнішніх фахівців з достатнім рівнем аналітики. Відсутність даних та цифр іноді призводила до маніпуляцій у дискусії під час ухвалення рішень.
5. Низький рівень суспільної підтримки
6. Через брак комунікаційної кампанії реформа (та ЗП) видавалася складною та незрозумілою для пересічних громадян, а вигоди для суспільства простежувалися тільки в досить довгостроковій перспективі. В силу цього інтерес виборців до реформи був низьким, а отже, це мало вплив на інтерес до неї політиків, які дуже ретельно відслідковують настрої громадян. Треба визнати, що комунікація з боку громадських організацій перебувала на досить високому експертному рівні, але саме тому це не могло привернути до теми значної уваги суспільства.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО МОЖЛИВОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ УХВАЛЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ:

1. Підготовка аналітичних документів (аналіз проблем, альтернативні шляхи їх вирішення, оцінка впливу різних варіантів, пропозиції щодо оптимального варіанту та підходи до його запровадження) у сфері державної політики та прийняття відповідних політичних рішень перед підготовкою самого тексту законопроекту.

2. Чітке бачення та розуміння кінцевої мети («to-be model»)

Формування та затвердження комплексної цільової моделі («big picture»), як повинно бути, а не тільки констатації того, що необхідно змінити. Важливо розробляти та узгоджувати бачення процесів та процедур, перш ніж переходити до формулювань самих текстів НПА. Різне розуміння та трактування текстів може призвести (та іноді призводило) до спотворення суті реформи. У процесі аналізу фінальних текстів необхідно звертати увагу на формулювання та деталі. Наприклад, під час розробки ЗП деякі статті необхідно було переписувати тричі після нібито спільного розуміння та погодження.

3. Залучення широкого кола стейкхолдерів

Дуже важливо визначити справжніх стекхолдерів, їхні реальні інтереси і позиції та осіб, які дійсно приймають рішення у відповідній сфері. У процесі підготовки ЗП коло таких осіб змінювалося кілька разів (зокрема, в результаті змін політичних настроїв лідерів).

Залучати необхідно не тільки прихильників, але і противників та системно працювати з ними через пояснення, аргументи, аналіз даних та навіть публічну комунікацію. Треба шукати консенсус з усіма стейкхолдерами через ефективне модерування, координацію та завчасне залучення (іноді людям важливо просто висловити свою позицію, вони не завжди готові відстоювати її до кінця).

4. Потужна та чітка комунікація

Необхідна комплексна комунікаційна стратегія на основі досягнення цілей із завчасним поясненням мети і управлінням очікуваннями учасників. Потрібні різні комунікаційні кампанії для різних цільових аудиторій: політики, суспільство, державні службовці, експерти. Також дуже важливо відрізнити PR команди реформи (або окремих лідерів) від комплексної комунікації щодо змісту реформи.

5. Міжнародна підтримка

Важлива не тільки на словах. Необхідні публічні заяви іноземних партнерів, їхні неопублічні зустрічі та пояснення представникам влади (Урядові та парламенту), фіксація маркерів у офіційних міжнародних документах.

# АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

З 1 травня 2016 р. набув чинності новий Закон України «Про державну службу» (Див. Малюнок 3. Закон про державну службу). Для реалізації його положень розроблено 48 нормативно-правових актів, у тому числі 34 рішення Кабінету Міністрів.

## Малюнок 3. ЗАКОН ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

**92** СТАТТІ

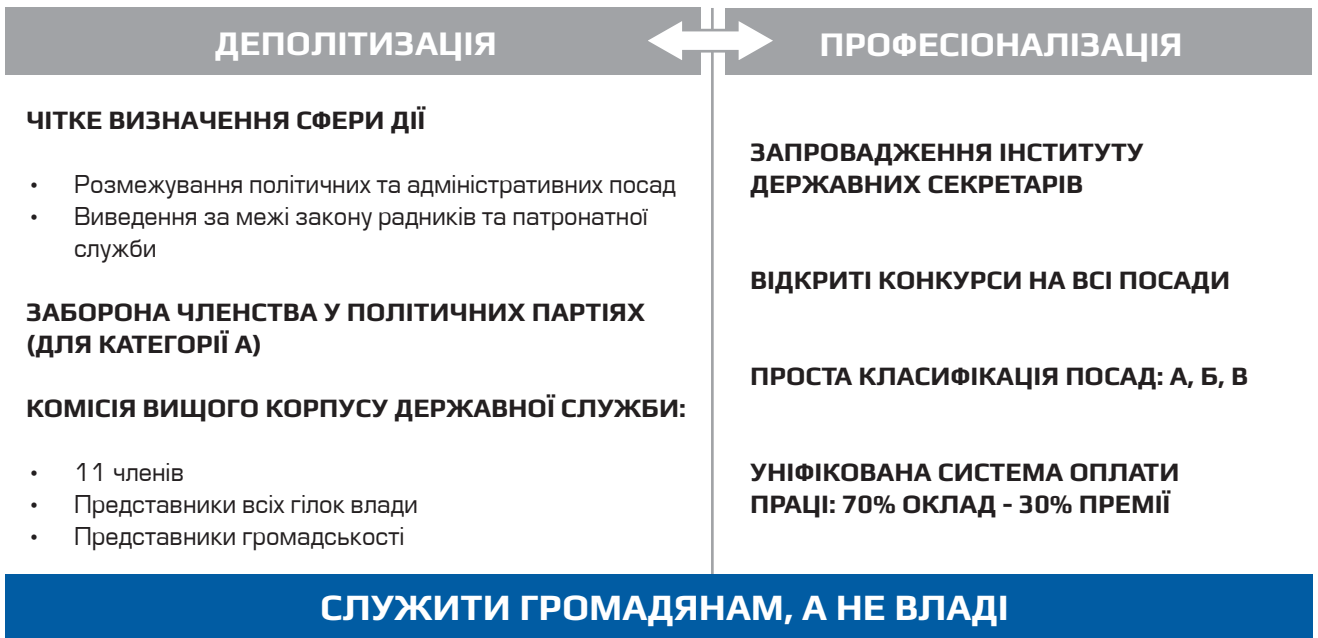
**11** РОЗДІЛІВ:

- Загальні положення
- Правовий статус державного службовця
- Управління державною службою
- Вступ на державну службу
- Службова кар'єра
- Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії
- Робочий час і час відпочинку державного службовця. Відпустки
- Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців
- Припинення державної служби
- Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба
- Прикінцеві та перехідні положення.

- **КОНСЕНСУСНИЙ ТЕКСТ**
- **ПРИЙНЯТИЙ 10/12/2015**
- **ВСТУПИВ В ДІЮ З 1/05/2016**
- **2 РОКИ ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД**

*Джерело: аналіз авторів*

Прийняття Закону є безумовним досягненням на шляху реформування державної служби України та першим серйозним політичним кроком у цьому напрямку з 1993 року (Див. Малюнок 4. Закон про державну службу: Ключові досягнення).

Малюнок 4. **ЗАКОН ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: КЛЮЧОВІ ДОСЯГНЕННЯ**

Джерело: аналіз авторів

Закон визначає підходи та принципи державної служби України, врегульовує наступні ключові елементи управління персоналом на державній службі (Див. Малюнок 5. Закон про державну службу: ключові елементи).

Малюнок 5. **ЗАКОН ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: КЛЮЧОВІ ЕЛЕМЕНТИ**

Джерело: аналіз авторів

Нижче наведений більш детальний аналіз окремих положень Закону, можливих вад та рекомендацій щодо їх вдосконалення.

## 1. СФЕРА ДІЇ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Закон про державну службу застосовується до значно вужчого кола осіб, ніж Закон про запобігання корупції. Зокрема, Закон про державну службу поширюється на державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів прокуратури, військового управління, закордонних дипломатичних установ України та деяких інших державних органів.

Водночас визначається також і коло осіб, на яких Закон про державну службу не поширюється. Такими особами, зокрема, є вище політичне керівництво України, народні депутати та депутати місцевих рад, керівники деяких державних органів (Адміністрація Президента, Антимонопольний комітет України, Національна рада телебачення і радіомовлення, Рахункова палата, Центральна виборча комісія, інші державні колегіальні органи), судді, прокурори, військовослужбовці Збройних сил України та інші законні військові формування, працівники правоохоронних органів тощо.

Загалом Закон про державну службу є спеціальним нормативним актом, який регулює статус окремої ланки державних службовців, в тому числі порядок прийняття на державну службу та звільнення державних службовців, а також питання заохочень та соціальних гарантій тощо. Заразом Закон про державну службу встановлює лише деякі спеціальні правила поведінки для обмеженого кола державних службовців.

Можливі вади та рекомендації щодо розбудови комплексності та узгодженості з іншими реформами:

- Важливо чітко визначити бачення цільової моделі державної служби України та чітко окреслити основні елементи такої моделі або на базі кар'єрної (career-based), або на базі конкурентної (position-based) моделей державної служби. Відкритий конкурсний відбір на всі посади є ознакою конкурентної моделі, однак інші елементи, такі як: централізоване управління, високий соціальний захист службовців, негнучкість – вказують на кар'єрну модель.

- Взаємоузгодженість реформи державної служби з іншими елементами реформи державного управління, такими як: зміни структур та процедур державних органів, зміни до Законів Про КМУ та ЦОБВ, зміни та підходи до моделі місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади, конституційної реформи та інших суміжних реформ. Наприклад, нечітко визначена модель роботи МДА дуже сильно впливала на зміст Закону під час його розробки та продовжує впливати навіть після його схвалення через намагання окремих депутатів запропонувати зміни до Закону.
- Також бажано, щоб реформа державної служби та реформа служби в органах місцевого самоврядування впроваджувалися разом, однак проект закону про службу в органах місцевого самоврядування не вступив в дію (був повернутий Президентом України до ВРУ).
- На даному етапі розвитку політичної системи України рекомендується заборонити політичну діяльність для всіх категорій посад державної служби, а не тільки для категорії «А». Це повинно сприяти розвитку неупередженості та професіоналізму державної служби.
- У Законі та інших НПА не було відображено чітких критеріїв та системності віднесення державних органів чи посад в органах до сфери державної служби. Взагалі, у чинному законодавстві немає чітких критеріїв розмежування між посадами:
  - Публічної служби;
  - Державної служби;
  - Осіб, що уповноважені на виконання функцій держави;
  - Працівників бюджетної сфери.

Так, наприклад, не зрозуміло, чому НБУ не входить до сфери дії Закону, хоча по суті виконує функції держави. Також відкритим питанням є віднесення інших новостворених органів (НАБУ) чи органів зі спеціальним статусом (НАЗК, окремі посади АПУ) до державної служби.

- У законодавстві не вистачає визначення термінів щодо публічного, суспільного та державного інтересів та основних відмінностей.



## ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Професія державного службовця є унікальною, оскільки вона, порівняно з іншими професіями, покликана допомогти реалізувати найбільше видів інтересів для найбільшої кількості суб'єктів.

У багатьох законодавчих актах чи інших джерелах, що стосуються регулювання роботи державних службовців, вживається цілий ряд понять, пов'язаних з інтересами:

- суспільний інтерес;
- публічний інтерес;
- державний інтерес.

Завданням кожного державного службовця є правильно розуміти різницю між ними та визначати, що є головнішим.

Найширшим є поняття суспільного інтересу, яке впливає із бажання людей досягти загального блага. Публічний інтерес є дещо вузким, оскільки передбачає лише ті суспільні інтереси, які визнаються державою шляхом закріплення в законодавстві.

З іншого боку, публічний інтерес є значно ширшим за державний. Публічні інтереси – це найбільш значущі інтереси суспільства та держави. Саме публічний інтерес є головним об'єктом уваги для всіх державних службовців.

У відповідності до Конституції України, до публічних інтересів входять:

- національні інтереси;
- інтереси національної безпеки;
- інтереси держави;
- інтереси територіальної цілісності;
- спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст;
- інтереси громадського порядку;
- інтереси економічного добробуту;

- інтереси прав людини;
- інтереси охорони здоров'я;
- інтереси моральності населення;
- інтереси суспільства;
- інтереси всіх співвітчизників.

Найголовніше: публічний інтерес для державних службовців є вищим та важливішим за державний. Державні службовці працюють не лише для державного інтересу, а в першу чергу задля публічного інтересу.

## 2. ОBOB'ЯЗКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ЗАКОНОМ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

### A. ОСНОВНІ ОBOB'ЯЗКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Положення Закону про державну службу передбачають ряд декларативних принципів, на підставі яких державні службовці мають здійснювати державну службу. Такими принципами, зокрема, є принцип верховенства права, принципи законності, професіоналізму, патріотизму, добросовісності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності.

Основні обов'язки державного службовця відповідно до Закону про державну службу переважно відповідають загальним принципам державної служби. Більшість основних обов'язків державного службовця (наприклад, дотримуватися правил етичної поведінки, запобігати виникненню конфлікту інтересів та інші вимоги законодавства у сфері запобігання і протидії корупції, не розголошувати конфіденційну інформацію та інформацію з обмеженим доступом, сумлінно виконувати професійні обов'язки) фактично узагальнюють зміст аналогічних обов'язків і правил поведінки, що передбачені Законом про запобігання корупції.

#### *Можливі вади та рекомендації:*

Положення Закону про державну службу встановлюють обов'язок дотримуватися правил етичної поведінки. Однак Закон про державну службу

не містить положень, які розкривають зміст правил етичної поведінки, не робить посилання на Закон про запобігання корупції чи на будь-який інший нормативний-правовий акт, що встановлює правила етичної поведінки, та не уповноважує жоден державний орган на уточнення змісту правил етичної поведінки державного службовця.

## **В. ВИКОНАННЯ НАКАЗІВ, РОЗПОРЯДЖЕНЬ, ДОРУЧЕНЬ**

Згідно із Законом про державну службу, державний службовець зобов'язаний виконувати накази, розпорядження та доручення керівника, видані в межах його повноважень. Разом з тим, якщо у державного службовця виникнуть сумніви щодо законності виданого керівником наказу, розпорядження чи доручення, то такий службовець має дотримуватись наступного порядку дій:

- вимагати письмового підтвердження такого наказу, розпорядження чи доручення;
- після отримання підтвердження він зобов'язаний виконати наказ, розпорядження чи доручення (при цьому, якщо керівник не надасть такого підтвердження, то відповідний наказ, розпорядження чи доручення вважається скасованим);
- одночасно з виконанням такого наказу, розпорядження чи доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня (в такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу, розпорядження чи доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, за винятком якщо такий наказ, розпорядження чи доручення є очевидно злочинним).

## **С. ПРИНЦИП ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ**

На відміну від Закону про запобігання корупції, який встановлює принцип політичної нейтральності лише як правило етичної поведінки, Закон про державну службу більш конкретно окреслює обов'язки та обмеження для державного службовця, які пов'язані з політичною нейтральністю.

Зокрема, закон встановлює загальне зобов'язання державного службовця виконувати законні накази,

розпорядження чи доручення керівників незалежно від партійної приналежності та політичних переконань.

Також державний службовець не має права:

- Демонструвати свої політичні погляди та вчиняти будь-які дії чи бездіяльність, які засвідчують його особливе ставлення до політичних партій;
- Долучатися до передвиборної агітації або заходів, організованих політичними партіями, а також використовувати службове становище та інших державних службовців (деяких публічних службовців) з такою метою;
- Організовувати та брати участь у страйках та агітації (окрім випадку, якщо державному службовцю надана відповідна відпустка у зв'язку з його участю у виборчому процесі);
- У будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

Державний службовець категорії «А» (Державний секретар Кабінету Міністрів України та його заступники, державні секретарі міністерств, керівники центральних органів виконавчої влади, керівники апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їхні заступники, голови місцевих державних адміністрацій тощо) не може бути членом політичної партії і має призупинити своє членство на час державної служби на такій посаді.

## **Д. ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Закон про державну службу запроваджує основні засади дисциплінарної відповідальності державних службовців, в тому числі за порушення правил етичної поведінки державних службовців та порушення вимог щодо політичної неупередженості державного службовця.

Слід також зазначити, що дисциплінарними переступами відповідно до Закону про державну службу вважаються також:

- Вияв неповаги до держави, державних символів України, українського народу;
- Дії, що шкодять авторитету державної служби;

- Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- Неповідомлення у встановлений строк про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами;
- Прийняття необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або іншу шкоду такому майну (якщо такі дії не містять складу злочину чи адміністративного правопорушення).

За вчинення дисциплінарного проступку до державних службовців може бути застосовано дисциплінарні стягнення, такі як: зауваження, догани, попередження про неповну службу відповідність та звільнення з посади державної служби.

#### *Можливі вади та рекомендації:*

Положення Закону про державну службу не визначають зміст правил етичної поведінки державних службовців та не містять відсильних норм до інших нормативно-правових актів. Відповідно, не є зрозумілим, порушення яких саме правил етичної поведінки має призводити до притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до Закону про державну службу, звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення, і таке стягнення не застосовується за вчинення деяких проступків, зокрема: за порушення правил етичної поведінки державного службовця або за вчинення дій, що шкодять авторитету державної служби.

### **3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСУ НА ЗАЙНЯТТЯ ПОСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби відповідно до статті 22 Закону України «Про державну службу» (далі Закон) регулює конкурси на зайняття вакантних посад державної служби в українській професійній державній службі. Як визначає Уряд у своєму Звіті за 2016 рік, «враховуючи недосконалість Закону «Про державну службу» та попередні недоліки у роботі конкурсних комісій, потрібно зменшити ризики під час проведення конкурсів, а саме – доопрацювати процедури

конкурсного відбору, поліпшити якість роботи конкурсних комісій і внести зміни до Закону «Про державну службу» [10].

#### *Можливі вади та рекомендації щодо складу та роботи конкурсних комісій*

13 липня 2016 року розпочала роботу сформована Урядом Комісія з питань вищого корпусу державної служби, яка спочатку включала 12 членів, а зараз включає 11 осіб (на підставі Закону № 1798-VIII від 21.12.2016). До складу комісії входять:

- 1) представник ВРУ;
- 2) представник Президента України;
- 3) представник КМУ;
- 4) керівник НАДС;
- 5) керівник НАЗК;
- 6) представник профспілок на національному рівні;
- 7) представник організацій роботодавців на національному рівні;
- 8) чотири представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації.

Як видно із поточного складу Комісії, представників неурядових організацій у Комісії зараз більше (6 членів), ніж представників влади (5 членів). Комісія обирає переможця конкурсу та рекомендує його суб'єктові призначення (найчастіше це КМУ). У суб'єкта призначення є дуже обмежені права на відмову в призначенні кандидатури, обраної Комісією. Що по суті залишає відкритими питання, хто відповідає в Україні за призначення державних службовців категорії «А», які повноваження і відповідальність має Комісія, більшість якої становлять представники НУО, та які повноваження і відповідальність несе КМУ як вищий орган виконавчої влади.

- Також нечітко визначеними є ролі та критерії включення до складу членів Комісії представників роботодавців та профспілок.
- Враховуючи велику завантаженість (всього біля 800 посад категорії «А» в Україні) та високу відповідальність Комісії, рекомендовано запровадити оплату праці членів Комісії та сформувати потужний і професійний Секретаріат Комісії, який зміг би забезпечувати якість роботи Комісії, а також встановити належні умови праці для працівників такого Секретаріату.

### Можливі вади та рекомендації щодо порядку проведення конкурсних відборів

У зв'язку зі здійсненням децентралізованого підходу до підбору персоналу порядок, описаний у Законі і постанові, навіть незважаючи на прозоре і чітке визначення, несе в собі ризики як неузгодженості дій, так і недостатньої якості добору.

Для впровадження нових методів добору потрібні не лише чіткі посадові інструкції (і класифікація професійних посад), а й суттєва підготовка членів конкурсних комісій. З огляду на те, що обидва ці фактори потребуватимуть часу і зусиль, слід серйозно розглянути питання подовження випробувального терміну. Чим гіршими є спроможності добору, тим довшим має бути випробувальний термін. Причому випробувальний термін, звичайно, не повинен мати жодного впливу на чисту заробітну плату.

Всі запитання тестів доступні в мережі Інтернет. Це може призвести до того, що кандидати підготують всі відповіді заздалегідь, оскільки існує лише обмежений обсяг запитань. Рекомендовано, щоб запитання публікувалися лише за умови наявності великої бази даних.

### Окремі важливі питання для можливого вдосконалення:

- Проблематичним також залишається виставлення балів, оскільки воно не створює достатньої диференціації між кандидатами і є наразі дуже складним, особливо з урахуванням обмеженого досвіду деяких членів Комісії у проведенні конкурсів. Завдання спланувати добір таким чином, щоб на кожному етапі добору перевірялися лише конкретні вимоги, може бути надто складним на практиці. Більше того, вагомість письмового тестування є дуже малою (чим меншою вона є, тим більшою повинна бути кількість вимог, які будуть перевірятися під час добору). І насамкінець, у постанові нечітко описана процедура виставлення балів.
- Перший етап тестування (з вибором варіантів відповідей) не повинен обмежуватися юридичними запитаннями, а має включати, наприклад, запитання зі сфери фінансів абощо, залежно від змісту сфери/вакансії.
- Нечітко визначено причини, чому Комісія має право просити кандидатів на зайняття посад категорії «А» презентувати результати розв'язання

ситуаційних завдань в усній формі. Об'єктивність була би більшою, якби їхні відповіді надавалися письмово та перевірялися дійсно анонімно.

- Система кодування тестів може все ще не забезпечувати повну конфіденційність.
- Як зазначалося вище, для оцінки ситуаційного завдання має існувати ключ відповіді (тобто розв'язання ситуаційного завдання), щоб зменшити рівень суб'єктивних оцінок членів комісії.
- Перевірка добросовісності наразі не передбачена жодним чином. Не зважаючи на те, що це питання дійсно складно перевірити, бажано запровадити механізми перевірки неправдивої або неточної інформації, наприклад, через аналіз відкритих даних та публічних джерел.
- Оскільки є деякі випадки, коли обрані кандидати не призначаються на посади через незавершеність проходження спеціальної перевірки, рекомендується обмежити строк проходження такої перевірки 30 днями.
- Рекомендується чітко визначитися з трактуванням норм Закону, які можуть трактуватися та іноді трактуються по-різному. Особливо це стосується норм щодо:
  - визначення досвіду роботи на керівних посадах (що вважається керівною посадою?) (ст.20 п.2);
  - визначення спеціальних вимог на посади державної служби (Це обов'язок чи право враховувати спеціальні закони? Як визначати спеціальні вимоги, якщо немає спеціальних законів?) (ст.20 п.3).

## 4. ОПЛАТА ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Система оплати праці, викладена в Законі, суттєво спростила та уніфікувала підходи та інструменти оплати праці, які використовувалися на державній службі до вступу в дію Закону.

Своїм рішенням від 6 квітня 2016 р. Уряд визначив умови оплати праці державних службовців у 2016 році (постанова Кабінету Міністрів № 292 «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році», яка набрала чинності 1 травня 2016 року). Зазначеним актом затверджено схеми посадових окладів, розмір надбавки за ранг та віднесено посади державної

служби до відповідних груп оплати праці, затверджено розміри надбавок відповідно до рангу державного службовця тощо.

Постановою від 18 січня 2017 р. № 15 Уряд врегулював оплату праці працівників державних органів у 2017 році. Зазначеним актом встановлено

мінімальний розмір посадового окладу на посадах державної служби з 1 січня 2017 р. – 2000 грн.; підвищено посадові оклади державним службовцям та іншим категоріям працівників державних органів від 3 до 36 відсотків у порівнянні з 2016 роком; упорядковано віднесення посад державної служби до відповідних груп оплати праці тощо.

## УЗАГАЛЬНЕНА СХЕМА ОПЛАТИ ПРАЦІ ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНУ

№	Стаття Закону	Найменування	Розмір / Коефіцієнт			База нарахування
			Мін	Макс	Середній	
–	50	2. Заробітна плата складається з:	Мін	Макс	Середній	
1	50	1) посадового окладу	2	14	8	Прожитковий мінімум для працездатних осіб
2	50	2) надбавки за вислугу років	3%	50%	27%	Відсоток від посадового окладу
3	50	3) надбавки за ранг державного службовця	200	1000	600	Постанова КМУ № 15 від 18.01.2017
4	50	4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця	50%	50%	50%	У розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця
5	50	5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою	–	–	–	Пропорційно додатковому навантаженню за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою
–	50	6) премії (у разі встановлення):				
6	50	1) премія за результатами щорічного оцінювання службовчої діяльності	–	–	–	Залежно від особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу
7	50	2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу	0%	30%	15%	Не може перевищувати 30% фонду його посадового окладу за рік
8	п.14 Перехідні положення	Керівники державної служби протягом двох років з дня набрання чинності цим Законом у межах економії фонду оплати праці мають право встановлювати державним службовцям додаткові стимулюючі виплати відповідно до Положення про застосування стимулюючих виплат, що затверджується Кабінетом Міністрів України	0%	необмежений	необмежений	2. Керівники державної служби мають право встановлювати в межах економії фонду оплати праці додаткові стимулюючі виплати.

Фонд оплати праці працівників державної служби у 2016 р. становив 19,2 млрд. гривень. У 2017 р. відбулося збільшення фонду оплати праці працівників державної служби на 10,5 млрд гривень, що становить 29,7 млрд грн.

Станом на 1 січня 2017 р. фактична чисельність працюючих державних службовців склала 200 202 особи, загальна кількість посад державної служби за штатним розписом – 234 756 осіб (на 01.01.2016 року було 268 370 державних службовців) [10].

### Можливі вади та рекомендації

Основними вадами чинної системи оплати праці є [15]:

- Непрозорість використання фонду оплати праці: відсутність інтегрованої системи кадрового обліку та моніторингу індивідуальних грошових винагород не дає можливостей для аналізу;
- Диспропорції в межах чинної системи – між різними державними органами, особливо у порівнянні з новоствореними (НАЗК, НАБУ);
- Фонд економії оплати праці є основним джерелом для стимулювальних виплат, що не стимулює керівників органів до оптимізації чисельності та функцій;
- Низький рівень оплати праці для категорії «А», особливо порівняно з приватним сектором, що збільшує корупційні ризики та зменшує можливість залучити гідних фахівців.

Чинна система оплати праці не повною мірою відповідає базовим принципам оплати праці, основним цілям реформування та принципам державного управління ЄС/OECD SIGMA, а саме Принципу 3.5. «Система оплати праці ґрунтується на класифікації робіт, є справедливою і прозорою» (див. Додаток 5).

*Основними завданнями системи оплати праці на державній службі мають бути:*

- Залучати та утримувати кваліфікований персонал;
- Забезпечити конкурентоспроможну оплату праці;
- Мати уніфікований розмір посадових окладів серед державних органів – мати однакову оплату за однакову роботу в однакових умовах;
- Стимулювати ефективне виконання завдань – диференціювати залежно від кваліфікації, навантаження та меж відповідальності;
- Базуватися на класифікації робіт (на складності робіт та відповідних необхідних навичках), а не на класифікації посад.

Окрім того, система оплати праці на державній службі має бути співставна з оплатою праці на суміжних з державною службою посадах, таких як: політичні посади, посади патронатної служби, посади, які забезпечують діяльність державних органів.

Рекомендовано, щоб система оплати праці для посад, які не відносяться до державної служби, базувалася також на чітких критеріях та прозорих принципах, а саме:

Посади	Принципи оплати праці
Політичні посади	Високі посадові оклади; Відсутні надбавки та премії (оскільки суб'єкт та процедура встановлення таких премій є нечітко визначеними).
Патронатна служба	Високі оклади; Відсутні або низькі надбавки та премії (оскільки процедура встановлення таких премій не є чітко визначеною та може бути суб'єктивною з боку суб'єкта встановлення – політичного керівника).
Персонал, який забезпечує діяльність державних органів	Оклади співставні з рівнем заробітних плат на ринку праці за аналогічні роботи; Відсутні надбавки та премії, притаманні для держслужби (ранг, вислуга років, ін.).

Детальні пропозиції щодо підходів та принципів системи оплати праці для посад державної служби та інших посад у державних органах викладено в Додатку 6

## ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ НАДС ТА ВІДПОВІДНЕ ФІНАНСУВАННЯ

НАДС є провідним органом з питань реалізації Закону України «Про державну службу», відповідно до якого на Службу покладено 11 нових функцій.

Для виконання покладених на НАДС функцій у її складі утворено структурні підрозділи з питань проведення функціонально-правового аналізу, здійснення контролю за реалізацією права на державну службу, забезпечення діяльності Комісії вищого корпусу державної служби, що вимагає суттєвого посилення інституційної спроможності НАДС.

Крім того, для якісного та повноцінного проведення реформи державної служби Нацдержслужба повинна розробити методику впровадження сучасних методів управління персоналом на державній службі, що потребує утворення підрозділів, відповідальних за:

- Методологічну підтримку служб управління персоналом державних органів, розроблення та впровадження методики управління організаційними змінами, проведення оцінки та забезпечення розвитку персоналу;

- Розроблення та впровадження сучасних методів відбору кандидатів на посади державної служби категорій «Б» та «В», координацію дій із залучення кандидатів на посади державної служби;
- Створення та управління інтегрованою інформаційною системою управління людськими ресурсами на державній службі.

Після проведення детального аналізу та створення нової структури НАДС необхідно визначити перелік посад фахівців з питань реформи, вимоги до професійної компетентності кандидатів на такі посади. До роботи в НАДС шляхом проведення конкурсного відбору необхідно залучити фахівців з питань управління персоналом, що мають відповідний досвід та кваліфікацію. Для швидкого опанування специфіки управління персоналом на державній службі для нових працівників необхідно провести відповідне навчання.



# БАЧЕННЯ НОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

## СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Ключовими принципами державної служби в Україні мають бути повага до верховенства права, законність, патріотизм, доброчесність, професіоналізм, політична нейтральність, лояльність, публічність, прозорість, стабільність, відповідальність та рівний доступ до державної служби. Пропоноване бачення окреслює втілення цих принципів у життя.

Бачення нової державної служби в Україні з точки зору суспільства та запиту громадян повинно полягати у тому, що:

- Державна служба служить національним інтересам України та її громадянам;
- Державна служба є професійною і діє відповідно до стандартів етики; державні службовці призначаються відповідно до заслуг, а не з політичних міркувань або особистих інтересів;
- Державна служба має пріоритет щодо справедливого та результативного надання державних послуг громадянам України;
- Державна служба має довіру тих, кому вона слугує, і громадяни впевнені, що державні службовці прагнуть працювати в інтересах громадян, а не заради особистих інтересів чи прибутків;
- Державна служба розробляє варіанти дій щодо розвитку політики на основі комплексного аналізу та відповідних консультацій з усіма стейкхолдерами та підтримує Уряд, надаючи об'єктивні рекомендації щодо прийняття рішень стосовно розвитку політики, визначення порядку денного та пріоритетів для країни;
- Державна служба віддана ідеї реалізації рішень Уряду щодо політики;
- Державна служба є такою, що службовці

пишаються тим, що вони належать до державної служби, і бачать, що їхня робота та внесок визнається і цінується;

- Державна служба є привабливим та доступним роботодавцем, який ставиться до персоналу справедливо та з повагою.

Однією з основ, що підтримують це бачення, має стати потужна та комплексна стратегічна система управління персоналом на державній службі в Україні (див. *Малюнок Б. «Стратегічна система управління персоналом на державній службі»*).

Стратегічна система безпосередньо має на меті сприяння розвитку сучасної професійної, доброчесної, політично нейтральної, сталої державної служби, яка є репрезентативною і в якій призначення на посади відбувається відповідно до заслуг (професійної кваліфікації, відповідних навичок та досвіду, особистих здібностей та характеристик). Стратегічна система управління персоналом повинна бути спрямована на підтримку розвитку державної служби шляхом:

- розвитку спроможності і лідерства;
- залучення кваліфікованих кандидатів на державну службу та сприяння утримання цінних кадрів;
- забезпечення результативного, справедливого, прозорого та ефективного процесу відбору та просування по службі на основі заслуг;
- підтримки навчання (тренінгів) з розвитку спроможності та професійних навичок;
- створення системи класифікації, яка об'єктивно оцінює відносну вартість усіх типів робіт на державній службі;
- запровадження системи оплати праці на основі системи класифікації, яка сприяє залученню кваліфікованих кандидатів на державну службу та їх утриманню;



Малюнок 6. «СТРАТЕГІЧНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ»



Джерело: на основі матеріалів «Стратегічна рамка щодо системи управління персоналом» розроблених в рамках проекту реформи управління персоналом на державній службі в Україні, за підтримки Канадського Агентства міжнародного розвитку (серпень 2008 року)

- розвитку умов праці, які робитимуть державну службу привабливим роботодавцем, що заохочує та сприяє результативності, інноваційності, професіоналізму та утриманню цінних державних службовців;
  - розвитку необхідної інфраструктури та системи управління людськими ресурсами на державній службі в Україні.
- Ключові рекомендації для розвитку стратегічної системи управління персоналом на державній службі України:

### РОЗВИТОК ЛІДЕРСТВА

1. Визначити набір компетенцій щодо лідерства управлінців як основу для всіх видів діяльності з управління людськими ресурсами для цієї групи.

2. Розробити та запровадити програми з розвитку лідерства та менеджменту для вищих посадових осіб та керівників середньої ланки.
3. На основі компетенцій лідерства провести у два етапи оцінювання потреб у професійному навчанні професійної спільноти управлінців.
4. Створити мережу лідерів для вищих керівних кадрів професійної спільноти управлінців.
5. Запровадити новий підхід до управління людськими ресурсами вищих керівних кадрів шляхом:
  - чіткого визначення ролі НАДС у спрямуванні та координації управління вищими керівними кадрами як певної професійної спільноти;

- вдосконалення процесів набору та просування по службі на основі нових ключових компетенцій лідерства та чітких посадових обов'язків, включаючи запровадження спеціальних умов набору та просування по службі;
- перегляду процесу щорічної оцінки діяльності, запровадження угод щодо діяльності кожного службовця, надання премій на основі результатів обов'язкової задокументованої оцінки діяльності, а також проведення в усіх органах виконавчої влади щорічного моніторингу та аудиту (контролю) самого процесу оцінювання.

## **ПРОФЕСІЙНА ТА СТАЛА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

1. Розробити та закріпити на законодавчому рівні новий підхід до класифікації посад на державній службі, який ґрунтується на функціях, що їх виконують державні службовці, а не на правовому статусі органів влади, та який включатиме організаційну структуру, нову методологію опису посадових обов'язків та розроблення настанов щодо стандартів класифікації для оцінювання відносної вартості всіх нових та/або існуючих посад на державній службі.
2. Визначити нові настановчі принципи щодо політики оплати праці державних службовців (включаючи посадові оклади, доплати, надбавки та премії), згідно з якими оплата праці на державній службі має бути конкурентною порівняно з іншими секторами економіки, але не найвищою, має відображати відносну вартість усіх видів праці на державній службі, включати норми щодо заохочення та бути реалістичною з точки зору наявних бюджетних ресурсів.
3. Орієнтуватися на запровадження системи оплати праці на усіх посадах, за якої посадовий оклад складатиме 85% заробітної плати.
4. Переглянути політику преміювання державних службовців за виконану роботу з метою запровадження окремих преміальних фондів та спеціальних підходів до цільових категорій.
5. Переглянути план пенсійного забезпечення державних службовців як один з елементів загального пакету оплати праці з точки зору перспективи сталості, реалістичності (здійсненності) та справедливості (рівності).

## **ПЛАНУВАННЯ ПЕРСОНАЛУ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

1. Встановити вимогу для всіх центральних органів виконавчої влади щодо обов'язкового розроблення стратегії управління людськими ресурсами на щорічній основі, які будуть пов'язані із загальними стратегічними та операційними (поточними) планами кожного органу влади.
2. Розробляти щорічну загальноурядову стратегію управління людськими ресурсами, яка має ґрунтуватися на стратегіях управління персоналом усіх центральних органів виконавчої влади.
3. Вдосконалити збір даних та звітування щодо людських ресурсів на державній службі з метою ефективної підтримки планування людських ресурсів, управлінських заходів щодо персоналу та моніторингу як на рівні окремих органів виконавчої влади, так і на рівні Уряду в цілому.
4. Сприяти тому, аби керівники кадрових служб та відповідні структурні підрозділи відігравали більшу роль при плануванні людських ресурсів на державній службі.

## **ПРИЙНЯТТЯ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ТА ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ**

1. Визначити систему незалежного моніторингу та звітування з питань політичної нейтральності та ефективності процесів набору та просування на державній службі.
2. Розробити профілі посад відповідно до професійних груп на державній службі та розробити уніфікований, але гнучкий підхід до визначення загальних та спеціальних вимог до посад та умов проведення конкурсів.
3. Розробити нові комплексні інструменти оцінювання для процесів набору, в тому числі щодо компетенцій лідерства, комунікаційних навичок, доброчесності та профільних компетенцій у відповідних сферах відповідальності.

## **ЩОРІЧНА ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ ТА АТЕСТАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

1. Переглянути та модифікувати процедуру щорічної оцінки роботи, для того аби ця процедура

забезпечувала змістовне спілкування між державними службовцями та їхніми керівниками, встановлювала чіткі, вимірювані та обґрунтовані завдання діяльності на відповідних посадах, використовувалася при визначенні потреб у навчанні, сприяла дискусії щодо кар'єрних планів та визнавала внесок працівників.

2. Встановити у рамках процесу щорічної оцінки діяльності процес розроблення планів щодо вдосконалення роботи працівників, які мають проблеми у своїй діяльності.
3. Переглянути чинні вимоги щодо процедур оцінки діяльності державних службовців.
4. Розробити нові навчальні модулі (тренінги) з проведення щорічної оцінки та включити їх у загальну програму навчання для вищого керівництва.
5. Посилити роль менеджерів з управління персоналом («кадровиків») як радників для керівників, які проводять щорічну оцінку діяльності державних службовців.

## **СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ТА ВІДПОВІДНА ІНФРАСТРУКТУРА**

1. Створити в НАДС постійний структурний підрозділ як експертний центр, центр лідерства для формування політики та побудови спроможності з управління людськими ресурсами на державній службі.
2. Надати чіткі повноваження структурному підрозділу з політики управління персоналом на державній службі щодо визначення основних та узгоджених функцій з управління персоналом, встановлення кваліфікаційних стандартів та діяльності фахівців з управління персоналом відповідно до цієї Стратегічної рамки, а також щодо стратегічної ролі у відборі, просуванні та оцінюванні діяльності вищих керівних кадрів з управління персоналом на державній службі. Крім того, цей підрозділ центрального апарату повинен бути відповідальним за створення професійної мережі фахівців з управління персоналом.
3. Запровадити та провести незалежний аудит та оцінку внутрішньої діяльності з управління персоналом Головного управління державної служби, а також його ролі лідера в управлінні

персоналом на державній службі.

4. Розробити та реалізувати комунікаційну стратегію, спрямовану на підтримку управління людськими ресурсами, що на пряму пов'язано з ширшою реформою державної служби.
5. Визначити на рівні центральних органів виконавчої влади усіх стейкхолдерів у сфері управління людськими ресурсами з метою чіткої ідентифікації їхніх ролей, функцій, відповідальності та підзвітності для розроблення нових рамок (основ) відповідальності та підзвітності щодо управління людськими ресурсами на державній службі.

## **ВИСНОВКИ**

Впровадження Стратегічної системи управління персоналом на державній службі в Україні буде однією з найголовніших ініціатив щодо реформи державної служби в Україні. Успішне впровадження Стратегічної системи залежить від кількох ключових факторів, у тому числі відданості ідеї та постійної підтримки з боку вищих посадових осіб Уряду, потужного лідерства з боку НАДС у процесі трансформації державної служби «зсередини», а також постійного забезпечення необхідним персоналом та іншими ресурсами на підтримку впровадження стратегій у довгостроковій перспективі.

Відчутні зміни матимуть місце тоді і лише тоді, коли базові рекомендації цієї Стратегічної системи будуть реалізовані, а саме:

- розбудова спроможності лідерства,
- побудова системи підзвітності для управління персоналом на державній службі,
- впровадження нових підходів до класифікації посад разом із значимим покращенням умов праці.

Для того щоб уможливити зміни, рекомендується використати комплексний підхід до впровадження Стратегічної системи – не шукати найлегших шляхів, не обирати окремі рекомендації або фокусуватися на власних сферах інтересу, натомість дотримуватися підходу, який дозволить вирішити ключові питання щодо кожного з описаних вище компонентів (блоків), для того аби гарантувати реальний прогрес в побудові нової системи державної служби в Україні.

## Додаток 1

**МЕТА, ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ В РАМКАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В КЛЮЧОВИХ ПОЛІТИЧНИХ ДОКУМЕНТАХ ЧИННИХ З 2015 РОКУ****1. ВІДПОВІДНО ДО ПУНКТУ 7.2.1 «РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ» УГОДИ ПРО КОАЛІЦІЮ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ «ЄВРОПЕЙСЬКА УКРАЇНА»:**

«2.1.1. Прийняття нової редакції Закону «Про державну службу», що передбачає:

- a. деполітизацію та професіоналізацію державної служби;
- b. введення нової прозорої класифікації посад державної служби, розвиток вищого корпусу державної служби;
- c. запровадження виключно конкурсного відбору на посади державної служби (усіх категорій);
- d. перетворення підрозділів по роботі з кадрами в державних органах на HR служби, які функціонально будуть координуватися державним органом з питань державної служби з наступними функціями: реалізація кадрової політики, ведення статистики і HR – аналітики, ведення профілів державних службовців, участь в організації конкурсів на заміщення вакантних посад, оцінці державних службовців, проведення оцінки потреб у навчанні та формування відповідного замовлення;
- e. впровадження ефективних інструментів оцінювання державних службовців з урахуванням досягнення відповідних цільових показників;
- f. запровадження програм розвитку персоналу, планування кар'єри та розвитку талантів, створення кадрового резерву, побудову ефективної системи професійного навчання державних службовців, у тому числі через залучення приватних надавачів послуг, впровадження інноваційних технологій, посилення повноважень та відповідальності державних секретарів міністерств, керівників державних органів за якість таких послуг;
- g. уніфікацію розмірів заробітних плат для всіх державних службовців у відповідності з категоріями і в залежності від рівня відповідальності, складності роботи та компетенцій, що вимагаються. Всі додаткові виплати робити виключно на основі оцінки виконання.

2.1.2. Інституційно посилити систему управління

державною службою;

2.1.3. Прийняти нову редакцію Закону про службу в органах місцевого самоврядування, побудованої на європейських принципах публічної служби;

2.1.4. Провести функціональний аналіз і організаційну реструктуризацію (оптимізацію) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, скорочення чисельності державних службовців, оптимізацію витрат на забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

**2. ВІДПОВІДНО ДО СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ "УКРАЇНА - 2020":**

«Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики».

**3. ВІДПОВІДНО ДО ПРОГРАМИ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ НА 2016 РІК:**

«Забезпечення реалізації Закону України "Про державну службу".

Здійснення оптимізації структури органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів, функцій та чисельності державних службовців, підвищення рівня їхньої заробітної плати. Запровадження сучасних інструментів управління персоналом у системі державної служби, реформування системи професійного навчання державних службовців».

**4. ВІДПОВІДНО ДО ПЛАНУ ПРІОРИТЕТНИХ ДІЙ УРЯДУ НА 2016 РІК:**

Реформа державної служби. ... нагальною потребою є реформування державного апарату з метою підвищення якості його роботи, перегляду функцій

та процедур всередині та між державними органами і загалом підвищення ефективності державного управління.

### Мета

Створення професійного, політично нейтрального, відповідального, зорієнтованого на потреби громадян інституту державної служби, що забезпечить ефективну реалізацію державної політики.

### Цільові показники на 2016 рік

В усіх міністерствах та інших державних органах:

- проведення конкурсів та призначення державних секретарів у міністерствах;
- розмежування політичних посад та посад державної служби;
- створення нових служб управління персоналом;
- забезпечення вступу та просування по державній службі на основі відкритих конкурсів;
- впровадження ефективної моделі управління людськими ресурсами на державній службі.

## 5. ВІДПОВІДНО ДО СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ПЕРІОД ДО 2017 РОКУ

Метою реформування є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Стратегія спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності.

Основними напрямками реалізації Стратегії є:

- гарантування політичної нейтральності державної служби та служби в органах місцевого

самоврядування шляхом розмежування політичних та адміністративних посад;

- забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад;
- формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри;
- встановлення прозорої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції державного органу та органу місцевого самоврядування;
- гармонізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування міжнародним стандартам та нормам ЄС;
- організаційно-методичне забезпечення проведення комплексного функціонального обстеження системи центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою розвитку інституційної спроможності державного апарату;
- забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з

## Додаток 1

формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

### 6. ВІДПОВІДНО ДО СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ НА 2016 – 2020 РОКИ:

«Державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для країни з перехідною економікою. Цілі реформування, передбачені Стратегією сталого розвитку “Україна — 2020”, схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, не можуть бути досягнуті без професійних, добросовісних та етичних державних службовців.

Принципи, на основі яких створюється державна служба, відображені у Принципах державного управління, а саме:

- сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною і застосовується на практиці;
- політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби визначені та застосовуються на практиці; інституційна структура дає змогу здійснювати послідовне та ефективне управління людськими ресурсами у всій системі державної служби;
- відбір і призначення на посади державної служби ґрунтується на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими та зрозумілими;
- прямий чи непрямий політичний вплив на вищі керівні посади державної служби унеможливується;
- система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою;
- забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об’єктивних, прозорих критеріїв і здобутків;
- здійснюються заходи для сприяння добросовісності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.
- Закон України “Про державну службу” відповідає Принципам державного управління та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Ефективна реалізація зазначеного Закону є найбільшим викликом у наступний період. Необхідно запровадити системи реалізації Закону та забезпечити їх кадрами, які мають відповідний рівень компетентності.

Закон України “Про державну службу” передбачає проведення реформування системи оплати праці державних службовців з метою забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці, підвищення рівня прозорості, передбачуваності та справедливості. Встановлення конкурентоспроможного рівня заробітної плати сприятиме залученню кращих фахівців, що є важливою складовою частиною реформування системи державного управління в Україні. Проведення реформування може бути успішним за умови забезпечення збалансованості державного бюджету у середньостроковій перспективі».

## АНАЛІЗ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ НА ВІДПОВІДНІСТЬ УМОВАМ КОАЛІЦІЙНОЇ УГОДИ

Умова	Ключові положення	№ статті Закону
«Деполітизація»	Обмеження політичної діяльності державних службовців	10
«Професіоналізація державної служби»	Виключно конкурсний добір на усі посади державної служби; Законодавчі вимоги до зайняття посад	21–22, 14–15, 26–30 20
«введення нової прозорої класифікації посад державної служби»	Проста класифікація посад державної служби – Категорія «А», «Б», «В»	6
«розвиток вищого корпусу державної служби»	Утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) з метою прозорого та незалежного добору вищого корпусу державних службовців категорії «А»	14–15
«Запровадження виключно конкурсного відбору на посади державної служби (усіх категорій)»	Виключно конкурсний добір на усі посади державної служби	21–22, 14–15, 26–30
«перетворення підрозділів по роботі з кадрами в державних органах на HR-служби, які функціонально будуть координуватися державним органом з питань державної служби»	Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби в органі своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом	12, 18
«впровадження ефективних інструментів оцінювання державних службовців з урахуванням досягнення відповідних цільових показників»	Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості	43
«запровадження програм розвитку персоналу, планування кар'єри та розвитку талантів»	Створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби в органі	46 47
«створення кадрового резерву»	Н.д.	Н.д.
«побудова ефективної системи професійного навчання державних службовців, у тому числі через залучення приватних надавачів послуг, впровадження інноваційних технологій»	Навчання державного службовця проводиться у відповідних навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, в тому числі за кордоном	46

## Додаток 2

Умова	Ключові положення	№ статті Закону
«розширення повноважень та посилення відповідальності державних секретарів міністерств, керівників державних органів за якість таких послуг»	Керівник державної служби: 2) забезпечує планування службової кар'єри, планомірне заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі 6) забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу	17
«уніфікацію розмірів заробітних плат державних службовців відповідно до категорій і залежно від рівня відповідальності, складності роботи та компетенцій, що вимагаються»	Посади державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів поділяються на 9 груп оплати праці	49 50
«Всі додаткові виплати здійснювати виключно на основі оцінки виконання»	Премії виплачуються залежно від особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу. Установлення премій здійснюється керівником державної служби відповідно до затвердженого ним Положення про преміювання	51



**АНАЛІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ (N 889)  
НА ВІДПОВІДНІСТЬ ПРИНЦИПАМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЄС/ОЕСР  
(EU/OECD PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION -  
PUBLIC SERVICE AND HUMAN RESOURCES MANAGEMENT)**

Принцип державного управління ЄС/ОЕСР	Стаття Закону	Ключові положення Закону
<b>Ключова вимога:</b> Сфера державної служби чітко визначена і застосовуються на практиці таким чином, щоб формування політики, правове поле та інституційна структура відповідали побудові професійної державної служби		
<b>Принцип 1:</b> Сфера державної служби є адекватною, чітко визначеною і застосовуються на практиці	3	Чітке окреслення сфери дії та відмежування посад державної служби від інших посад – політичних, патронатних, обслуговуючих
	6	Проста класифікація посад державної служби – Категорія А,Б,В
<b>Принцип 2:</b> Відповідні політика та нормативно-правова база для побудови професійної та узгодженої державної служби розроблені та застосовуються на практиці; інституційна структура дозволяє послідовно та ефективно використовувати методи управління людським ресурсом на державній службі	12	Чітке визначення системи управління держслужбою
	13	Функціонал ЦОБВ з формування політики у сфері держслужби
	17	Повноваження керівника державної служби
	18	Принципи роботи служби управління персоналом держоргану
<b>Ключова вимога:</b> Професіоналізм державної служби забезпечується відповідними управлінськими стандартами і практиками управління людськими ресурсами		
<b>Принцип 3:</b> Набір державних службовців відбувається на основі їх заслуг та рівного ставлення на всіх етапах набору; критерії усунення з посади та звільнення державних службовців є чіткими	20	Законодавчі вимоги до зайняття посад (освіта, фаховий стаж, мова, тощо)
	21–22	Виключно конкурсний добір на усі посади державної служби
	26–30	Для проведення конкурсного добору категорій «Б» та «В» конкурсні комісії утворюються в кожному органі
<b>Принцип 4:</b> Прямий чи непрямий політичний вплив на керівні посади державної служби не допускається	10	Обмеження політичної діяльності державних службовців
	14–15	Утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) з метою прозорого та незалежного добору вищого корпусу державних службовців категорії «А».
<b>Принцип 5:</b> Система оплати праці державних службовців базується на основі класифікації складності праці; є справедливою та прозорою	50	Законодавче закріплення мінімального посадового окладу
	49, 51	Запровадження прозорої моделі оплати праці: 70% оклад, 30% премії
<b>Принцип 6:</b> Забезпечується постійний професійний розвиток державних службовців; це включає в себе регулярне навчання, справедливую оцінку досягнення цілей та переведення і просування на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг	43	Справедливе оцінювання результатів службової діяльності
	46–47	Підвищення рівня професійної компетентності держслужбовців
	40–42	Врегулювання питань переведення, просування та ротації на державній службі
<b>Принцип 7:</b> Впровадженні заходи по просуванню доброчесності та запобіганню корупції та забезпеченню дотримання дисципліни на державній службі	60–82	Посилення дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовця

## Додаток 4

**ПАСПОРТ РЕФОРМИ: РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

ОПТИМАЛЬНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕФЕКТИВНО ЗАДОВОЛЬНЯЄ ПОТРЕБИ ГРОМАДЯН ТА РЕАЛІЗУЄ ЦІЛІСНУ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ, СПРЯМОВАНУ НА СУСПІЛЬНИЙ СТАЛИЙ РОЗВИТОК І АДЕКВАТНЕ РЕАГУВАННЯ НА ВНУТРІШНІ ТА ЗОВНІШНІ ВИКЛИКИ

**ПРОФЕСІЙНІ ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ ОРІЄНТОВАНІ  
НА ЗАХИСТ СУСПІЛЬНОГО ІНТЕРЕСУ ТА ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ УРЯДУ**

**2.1.**

Державні службовці мають високий професійний рівень, орієнтовані на досягнення результатів та є політично незалежними

**2.2.**

Державні службовці мають справедливу, прозору і адекватну винагороду, яка забезпечує належну мотивацію

**2.3.**

Сучасні інструменти управління людськими ресурсами впроваджені та ефективно працюють в державних органах

**2.1.1.**

Чітке окреслення сфери дії державної служби

**2.2.1.**

Встановлення прозорості та справедливої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів

**2.3.1.**

Створення та функціонування єдиного веб-порталу управління людськими ресурсами на державній службі

**2.1.2.**

Запровадження прозорості та ефективної процедури конкурсного відбору та прийому державних службовців

**2.2.2.**

Запровадження ефективної системи стимулювання та оплати праці залежно від особистого внеску державного службовця

**2.3.2.**

Запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами у новостворених службах персоналу

**2.1.3.**

Запровадження інституту державних секретарів міністерств та забезпечення чіткого розподілу посад у міністерствах

**2.3.3.**

Впровадження ефективних інструментів оцінювання та просування держслужбовців

**2.1.4.**

Впровадження нових професійних стандартів діяльності державних службовців

**2.3.4.**

Запровадження сучасної системи професійного навчання державних службовців

**ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ SIGMA (EU/OECD) (ЛИСТОПАД 2014 Р.)***(<http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>)***ЧАСТИНА 3. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ**

Принцип 5. Система оплати праці ґрунтується на класифікації робіт, є справедливою та прозорою.

1. Принципи оплати праці, в тому числі класифікації окладів на основі системи класифікації робіт, повний список змінних елементів заробітної плати і співвідношення між фіксованою і змінною частинами заробітної плати, встановлюються законом з метою забезпечення узгодженості, справедливості і прозорості для всієї державної служби. Докладні правила та деталі оплати праці встановлюються в підзаконних актах. Положення оплати праці застосовуються на практиці.
2. Допомога і пільги додатково до заробітної плати (наприклад, допомога багатодітним сім'ям, оренда, освіта, мова, допомоги у разі хвороби, вагітності та пологах або нещасного випадку) встановлені в законі для забезпечення узгодженості всієї державної служби і застосовуються на практиці.
3. Рішення керівництва при призначенні різних елементів заробітної плати, допомог і пільг для окремих державних службовців обмежені, щоб забезпечити справедливість, прозорість і узгодженість загальної оплати.

4. Система оплати праці державних службовців забезпечує належні умови для рекрутингу, мотивації і утримання державних службовців з необхідними компетенціями.

*Індикатори:*

- Співвідношення середньої річної компенсації старших і молодших спеціалістів в органах центрального уряду до середньої компенсації працівників з вищою освітою.
- Ставлення середньої річної компенсації державних службовців вищого корпусу в органах центрального уряду до середньої компенсації працівників з вищою освітою.
- Рівень того, наскільки система оплати праці державних службовців є справедливою і прозорою і застосовується на практиці.

## Додаток 6

**ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПІДХОДІВ ТА ПРИНЦИПІВ СИСТЕМИ ОПЛАТИ ПРАЦІ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ –  
МОДЕЛЬ НА ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД (ДО 2 РОКІВ)**

	1) посадовий оклад	2) надбавки за вислугу років;	3) надбавки за ранг державного службовця;	4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця (50%)
Державна служба	60%	15%	5%	можливі за рішенням керівника
Державний секретар	60%	15%	5%	відсутні
Керівник ЦОБВВ	60%	15%	5%	відсутні
Політичні посади (Президент, ПМ, Міністр, Заст.Міністра)	100%	відсутні	відсутні	відсутні
Патронатна служба	90–100%	відсутні	відсутні	відсутні
Персонал, який забезпечує діяльність державних органів	70%	відсутні	відсутні	відсутні

**ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПІДХОДІВ ТА ПРИНЦИПІВ СИСТЕМИ ОПЛАТИ ПРАЦІ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ –  
ЦІЛЬОВА МОДЕЛЬ**

Державна служба	70%	0–10%	0–5%	можливі за рішенням керівника
Державний секретар	90%	0–10%	0–5%	відсутні
Керівник ЦОБВВ	90%	0–10%	0–5%	відсутні
Політичні посади (Президент, ПМ, Міністр, Заст.Міністра)	100%	відсутні	відсутні	відсутні
Патронатна служба	90–100%	відсутні	відсутні	відсутні
Персонал, який забезпечує діяльність державних органів	80–90%	відсутні	відсутні	відсутні

5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу	1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;	2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця	додаткові стимулюючі виплати (на 2 роки)
можливі за рішенням керівника	без обмежень, за рішенням керівника	не більше 30% від посадового окладу	без обмежень, за рішенням керівника
відсутні	без обмежень, за рішенням керівника	не більше 30% від посадового окладу	без обмежень, за рішенням керівника
відсутні	без обмежень, за рішенням керівника	не більше 30% від посадового окладу	без обмежень, за рішенням керівника
відсутні	відсутні	відсутні	відсутні
відсутні	0–10%	відсутні	відсутні
відсутні	без обмежень, за рішенням керівника	не більше 30% від посадового окладу	відсутні

можливі за рішенням керівника	не більше 30% від посадового окладу		відсутні
відсутні	не більше 10% від посадового окладу		відсутні
відсутні	не більше 10% від посадового окладу		відсутні
відсутні	відсутні	відсутні	відсутні
відсутні	0–10%	відсутні	відсутні
відсутні	не більше 10–20% від посадового окладу		відсутні

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ОСНОВНІ ПОЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ

## ОСНОВНІ ПОЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ:

1. СТРАТЕГІЯ сталого розвитку "Україна – 2020", СХВАЛЕНО Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015
2. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474–р.
3. РОЗПОРЯДЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ від 18 березня 2015 р. № 227–р Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації.
4. Програма діяльності Кабінету Міністрів України (Відомості Верховної Ради, 2016).
5. УГОДА ПРО КОАЛІЦІЮ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ «ЄВРОПЕЙСЬКА УКРАЇНА».
6. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889–VIII.
7. ПОСТАНОВА Верховної Ради України Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 18, ст.208) {Щодо затвердження Програми див. Постанову КМ № 294 від 14.04.2016
8. ПЛАН пріоритетних дій Уряду на 2016 рік ЗАТВЕРДЖЕНО розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418–р
9. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та План пріоритетних дій Уряду на 2017 рік. (РОЗПОРЯДЖЕННЯ КМУ від 3 квітня 2017 р. № 275–р)

## ДОДАТКОВІ ДЖЕРЕЛА:

10. ЗВІТ про виконання у 2016 році Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки ([http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249777403&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249777403&cat_id=244276429)).
11. Звіти Національної ради реформ «Моніторинг прогресу реформ» за 2015 та 2016 роки (<http://reforms.in.ua/ua/storinka/zvity>).
12. Дослідження «Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві», підготовлене компанією TNS для Національної ради реформ у лютому 2017 року. ([http://reforms.in.ua/sites/default/files/documents/tns-nrc/2017\\_02.pdf](http://reforms.in.ua/sites/default/files/documents/tns-nrc/2017_02.pdf))
13. Принципи державного управління ЄС/ОЕСР SIGMA (<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>)
14. Документ «Стратегічна рамка щодо системи управління персоналом», розроблений в рамках проекту реформи управління персоналом на державній службі в Україні в НАДС за підтримки Канадського Агентства міжнародного розвитку, Серпень 2008 року.
15. Презентація дослідження «Реформа оплати праці державних службовців», Ірина Пionтківська, Центр Економічної Стратегії, представлено 27 квітня 2017 року.



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ

[www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)