

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



**Людмила Васечко,**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри галузевих юридичних наук  
Кременчуцького національного університету  
імені Михайла Остроградського  
**ORCID ID: 0000-0002-8312-9250**



**Анастасія Василенко,**

студентка  
факультету права, гуманітарних і соціальних наук  
Кременчуцького національного університету  
імені Михайла Остроградського  
**ORCID ID: 0000-0002-1212-4057**

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2020-40-4>

УДК 349.2+35.082

## **Проходження державної служби: умови та гарантії**

**Постановка проблеми.** З моменту, як Україна вступила на шлях демократичних перетворень, у більшості сфер людської діяльності першочерговим завданням стало оптимальне співвідношення інтересів особистості й суспільних інтересів. Стосується це і сфери державної служби.

Загальні аспекти проходження державної служби, їхнє нормативно-правове регулювання, а також проблеми реалізації нормативних

положень відображено в наукових розробках таких вітчизняних учених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.Д. Крупчан, О.В. Петришин, В.М. Шаповалов та інші. Однак стрімкий розвиток суспільних відносин, реформи у сфері публічної служби зумовлюють актуальність дослідження питань проходження державної служби. Проблематичність також полягає в такому: незважаючи на те, що в стратегічному плані інтереси держави, суспільства



й особистості в забезпеченні сприятливих умов для кар'єрного зростання є спільними, проте в реальному житті на шляху службового просування державних цивільних службовців трапляється чимало перешкод, що істотно стримують професійно-кваліфікаційний і професійно-посадовий розвиток службовців.

**Метою статті** є дослідження поняття проходження державної служби, складових елементів службової кар'єри й вироблення основних напрямів подолання проблем у сфері проходження державної служби в Україні.

**Завданнями статті** є розкриття поняття та складових елементів службової кар'єри, розкриття проблеми співвідношення загальної державної служби зі спеціальними видами державної служби.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Державна служба – це сукупність юридичних фактів, пов'язаних із виникненням, зміною та припиненням відносин державної служби, а саме – прийняття на державну посаду, кар'єра та припинення служби. Під час реалізації державним службовцем права на державну службу важливе дотримання суб'єктом призначення всіх обов'язків, визначених чинним законодавством, та стабільності проходження державної служби [9]. Ефективність кар'єри залежить від організації роботи загалом. Як елемент або форма вертикальної мобільності, кар'єра є чудовим прикладом цілеспрямованих дій. Водночас кар'єра – це потужний важіль, за допомогою якого службовець здатний досягти бажаного результату. Отже, кар'єра державного службовця – це індивідуально усвідомлена позиція та поведінка, пов'язана з досвідом роботи та діяльністю під час роботи особи на державній службі та фактичною послідовністю кроків (роботи, посади в колективі). Якщо взяти до уваги, що поняття державної

служби не передбачає вступу на державну службу, то участь у конкурсі на посаду осіб, які вже працюють на державній службі та претендують на вищу посаду, буде вважатися частиною службової кар'єри.

Проходження державної служби вважається довготривалим організаційно-правовим процесом, який розпочинається з прийняття на державну службу та виникнення відносин із проходження державної служби.

Система державної служби складається з певних етапів: прийняття на державну службу, проходження, підвищення професійної компетенції та припинення державної служби. Ми вважаємо, що кожна з цих фаз вважається підсистемою проходження служби, оскільки вони мають інтегративні властивості елементів зі спеціальними комунікаціями, хоча й не є ідентичними.

Вступ на державну службу – це призначення особи на будь-яку посаду державного службовця [8]. Аналіз законодавства про проходження державної служби в різних країнах показує, що майже в кожній гарантується право на рівний доступ до державної служби на основі професійних здібностей, незалежно від політичних поглядів, раси, релігії, національного походження, статі, віку, сімейного стану, наявності інвалідності (якщо це не заважає виконанню службових обов'язків) з повною повагою конституційних прав і приватності. У статті 38 Конституції України закріплено: «Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у загальних українських та місцевих референдумах, вільно голосувати та бути обраними до державних органів та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування».

Однак проголошення права на рівний доступ громадян до державної

служби не означає його автоматичного здійснення. Це право є тільки законною можливістю, і громадянин не може вимагати від держави беззаперечного забезпечення йому бажаного статусу. Закон про державну службу також визначає обмеження щодо прийняття на державну службу.

Вступ до служби на професійному рівні забезпечує організації вибір найкращих із доступних кандидатів, після чого всі питання, пов'язані з управлінням людськими ресурсами – залучення до роботи, навчання, мотивація, етична поведінка, компенсація – легше розв'язуються. По суті (і не лише формально), прийняття на державну службу на професійному рівні означає, що всі кандидати, які мають право на участь у конкурсі, можуть претендувати на цю роботу (право на державну службу), мати рівні можливості та рівне ставлення. З метою запобігання набору невідповідних осіб, а також осіб, чий особисті риси не зможуть забезпечити виконання функцій держави, передбачено відповідні умови та обмеження, пов'язані з прийняттям на службу та проходженням служби [10].

В Україні законодавство встановлює особливі обмеження щодо затвердження державної служби та проходження державної служби для осіб, які: належним чином визнані недієздатними; мають судимість, несумісну з працевлаштуванням; піддавалися адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років із дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; мають громадянство іншої держави; не пройшли спеціальну перевірку або не надали згоду на її проведення; у разі прийняття на роботу вони будуть безпосередньо підпорядковані або підпорядковані особам, які є їхніми близькими родичами або родичами тощо.

Основною із процедур відбору та найважливішим елементом прийняття

на державну службу, який може забезпечити право на рівний доступ до державної служби відповідно до здібностей та професійного рівня кандидата, є конкурсний відбір. Чесна та відкрита конкуренція забезпечує систему відбору заслуженої державної служби в переважній більшості країн.

Конкуренція дає змогу визначити найбільш гідних його учасників. Пройти конкурс означає бути обраним на посаду з-поміж низки кандидатів [8]. Конкурс на державній службі означає особливий порядок відбору персоналу на вакантні посади відповідно до рішення конкурсної комісії. Таке рішення є правовою підставою для призначення або відмови в призначенні. Основною метою конкурсу, крім створення умов для реалізації права громадян на рівний доступ до державної служби, є відбір на державну службу тих громадян, які здатні виконувати функції, мають необхідні особисті якості, професійні знання, інтелектуальні здібності. Чинне законодавство передбачає такі вимоги до претендента, зокрема: бути громадянином України; повноліття; належна професійна підготовка; вільне володіння державною мовою.

Варто також звернути увагу на такий елемент проходження державної служби, як випробування. У Законі України «Про державну службу» навіть встановлено, що під час призначення особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим. Кодексом законів про працю передбачено, що умови випробування повинні бути зазначені в наказі (договорі) про прийняття на роботу. Важливим елементом проходження державної служби, зокрема, й на етапі прийняття на службу в період випробування є процес професійної адаптації, під якою розуміють «процес пристосування державного службовця до професійних, соціальних і організаційних умов на новій посаді»,



пристосування до вимог професії, засвоєння виробничо-технічних і соціальних норм поведінки, необхідних для виконання трудових функцій.

Після прийняття на посаду, власне, й відбувається процес проходження служби. Просування по службі є найдовшою фазою державної служби і насправді є державною службою у вузькому розумінні. Закон України «Про державну службу» містить таке формулювання державної служби: «це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [1]. Тобто фактично цим поняттям охоплюється власне процес виконання службових (посадових) обов'язків, який не передбачає етапи відбору та припинення повноважень.

З ухваленням у 2015 р. Закону України «Про державну службу» суттєво змінилися й умови прийняття на службу, і питання проходження служби, і власне правовий статус державних службовців. Водночас варто зауважити, що вибір виду зайнятості для особи досить часто першочергово пов'язаний із тими благами, які зможе отримати працівник у результаті своєї трудової діяльності. Тому в період реформ, якісних перетворень у сфері державної служби важливо забезпечити гарантії та права, які мають державні службовці для мотивації продовження службової кар'єри високопрофесійними спеціалістами.

Наприклад, досить дискусійним є питання зарахування до стажу державної служби періодів роботи на посадах, віднесених до посад службовців.

Зокрема, з цього питання цікавою є позиція Національного агентства України з питань державної служби, висловлене у 2016 році, після набуття чинності Законом України «Про державну службу». Згідно з пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283 надбавка за вислугу років виплачувалася в

розмірах, установлених частиною п'ятою статті 33 Закону України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ «Про державну службу», відповідно до якої надбавка за вислугу років виплачувалася державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби в таких розмірах: понад 3 роки – 10, понад 5 років – 15, понад 10 років – 20, понад 15 років – 25, понад 20 років – 30, понад 25 років – 40 відсотків. Водночас відповідно до статті 52 Закону надбавка за вислугу років на державній службі встановлюється на рівні 3 відсотків посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більш ніж 50 відсотків посадового окладу. Отже, до 1 травня 2016 року та після 1 травня 2016 року порядок встановлення надбавки за вислугу років державним службовцям різний. З огляду на це НАДС зроблено висновок, що відповідні періоди роботи на посадах службовців не можуть бути зараховані до стажу державної служби, зокрема, для встановлення надбавки за вислугу років, якщо просування по службі відбулося після 8 червня 1995 року [7].

Однак судова практика (зокрема, щодо зарахування стажу державної служби для розрахунку пенсії) складається більш позитивно. Зокрема, аналіз судових рішень дає змогу сформулювати обов'язкову умову для збереження в особи права на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону № 3723-ХІІ після 1 травня 2016 року – дотримання сукупності вимог, визначених частиною першою статті 37 Закону № 3723-ХІІ і пунктами 10, 12 розділу ХІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону 889-VIII, а саме щодо віку, страхового стажу та стажу державної служби.

Отже, після 1 травня 2016 року зберігають право на призначення пенсії державного службовця відповідно

до статті 37 Закону № 3723-ХІІ тільки ті особи, які мають стаж державної служби, визначений пунктами 10, 12 розділу ХІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України № 889-VIII, та мають передбачені частиною першою статті 37 Закону № 3723-ХІІ вік і страховий стаж.

Аналогічна правова позиція щодо застосування вищезазначених норм матеріального права висловлена в постановках Верховного Суду від 3 липня 2018 року у справі № 569/350/17 (№ рішення в ЄДРСР 75082026), від 3 липня 2018 року у справі № 586/965/16-а (№ рішення в ЄДРСР 75082148) та від 10 липня 2018 року у справі № 591/6970/16-а (№ рішення в ЄДРСР 75227579).

Стаж державної служби за періоди роботи до 1 травня 2016 року обчислюється згідно із законодавством, яке діяло раніше, і на тих умовах і в порядку, що були ним передбачені [11].

Також стаж служби дозволяє не лише претендувати на вищий рівень оплати праці, на просування по службі, пенсійні виплати, але й на інші, на перший погляд неочевидні, права. Для прикладу розглянемо право на додаткову оплачувану відпустку, водночас розкриємо ще одне питання – співвідношення спеціальних видів служби з державною службою, а саме – служби в органах місцевого самоврядування, військової служби та поширення на таких службовців загальних норм про державну службу.

Останніми роками для України досить поширеною є практика проходження військової служби особами, які водночас є державними службовцями, посадовими особами в органах місцевого самоврядування, проходять інший спеціалізований вид державної служби (судді, прокурори тощо). Наприклад, відповідно до частини 6 статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III

посадовим особам, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, надають додаткову оплачувану відпустку тривалістю до 15 календарних днів [2]. Порядок та умови надання посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток визначено постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1994 року № 250. Відповідно до вказаного Порядку посадовим особам місцевого самоврядування, які мають стаж служби в цих органах понад 10 років, надають додаткову оплачувану відпустку тривалістю п'ять календарних днів, а починаючи з одинадцятого року ця відпустка збільшується на два календарних дні за кожний наступний рік. Загальна тривалість додаткової оплачуваної відпустки не може перевищувати п'ятнадцяти календарних днів [3].

Відповідно до статті 22 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до стажу служби в органах місцевого самоврядування зараховують період роботи на посадах, на які поширено дію цього закону, а також на посадах і в органах, час роботи в яких зараховують до стажу державної служби. Як уже згадувалось вище, з 1 травня 2016 року набув чинності Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. З огляду на це змінено порядок та умови обчислення стажу державної служби. До 30 квітня 2016 року ці питання були врегульовані Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок обчислення стажу державної служби» від 3 травня 1994 року № 283 (далі – Постанова № 283), а з 1 травня 2016 року – Постановою КМУ «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» від 25 березня 2016 року № 229 (далі – Постанова № 229).

Відповідно до Закону України «Про державну службу» та Постанови № 229 час перебування на



посадах, на яких надають військові та спеціальні звання, зараховують до стажу державної служби. Відповідно до статті 5 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року № 2232-XII військові звання надають військовослужбовцям під час проходження військової служби [6].

Тому з 1 травня 2016 року час проходження військової служби зараховують до стажу служби в органах місцевого самоврядування під час визначення права посадової особи місцевого самоврядування на додаткову оплачувану відпустку. Водночас варто звернути увагу на таке: стаж державної служби за періоди роботи (служби) до набрання чинності Законом України «Про державну службу» обчислюють у порядку та на умовах, установлених на той час законодавством (пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону) [1].

Час військової служби у Збройних Силах та інших військових формуваннях включався до стажу державної служби відповідно до пункту 3 Постанови № 283 [4].

Отже, з 1 травня 2016 року час проходження військової служби включають до стажу служби в органах

місцевого самоврядування під час визначення права посадової особи місцевого самоврядування на додаткову оплачувану відпустку.

Тобто ми бачимо яскравий позитивний приклад збереження прав і гарантій законодавцем в умовах реформування інституту державної служби. Інше питання – можливість виникнення непорозумінь у процесі правозастосування, однак це питання може бути вирішено в судовому порядку.

**Висновки.** Отже, державна служба в Україні є невіддільним атрибутом української державності. Це вимагає неухильного дотримання законодавства в цій сфері відносин – як щодо порядку вступу на державну службу, так і її проходження та припинення. Але одним із найважливіших напрямів підвищення ефективності державної служби є розроблення й впровадження механізмів, що забезпечують результативність професійної діяльності державних службовців. Водночас важливим завданням держави є забезпечення стабільних гарантій правового статусу державних службовців, а отже – створення умов для можливості відбору висококваліфікованих амбітних службовців, які здатні якісно та ефективно виконувати покладені на них обов'язки.

### Список використаних джерел

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
3. Про порядок та умови надання посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1994 року № 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-94-%D0%>.
4. Про порядок обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/283-94-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF#Text>.
6. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
7. Щодо зарахування до стажу державної служби періодів роботи на посадах, віднесених до посад службовців : роз'яснення НАДС від 26 липня 2016 р. № 15-р/з. URL:

<https://nads.gov.ua/npas/shchodo-zarahuvannya-do-stazhu-derzhavnoyi-sluzhbi-periodiv-roboti-na-posadah-vidnesenih-do-posad-sluzhbovciv>.

8. Біла-Тіунова Л. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2012. 39 с.

9. Горзов А. Службова кар'єра державного службовця органів прокуратури в Україні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 3 (15). С. 54–60.

10. Борщівський Г. Реформування державної служби: проміжні підсумки і перспективи. *Питання державного і муніципального управління*. 2014. № 2. С. 21–22.

11. Судові рішення. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/83830029>.

### **Васечко Л. О., Василенко А. А. Проходження державної служби: умови та гарантії**

Стрімкий розвиток суспільних відносин, реформи у сфері публічної служби зумовлюють актуальність дослідження питань проходження державної служби. Незважаючи на те, що в стратегічному плані інтереси держави, суспільства й особистості в забезпеченні сприятливих умов для кар'єрного зростання є спільними, у реальному житті на шляху службового просування державних службовців трапляється чимало перешкод, що істотно стримують професійно-кваліфікаційний і професійно-посадовий розвиток службовців.

Автори зауважують, що вибір виду зайнятості для особи досить часто першочергово пов'язаний із тими благами, які зможе отримати працівник у результаті своєї трудової діяльності. Тому в період реформ, якісних перетворень у сфері державної служби важливо забезпечити гарантії та права, які мають державні службовці для мотивації продовження службової кар'єри високопрофесійними спеціалістами.

Як позитивний приклад збереження прав і гарантій законодавцем в умовах реформування інституту державної служби розглядається ситуація, коли час проходження військової служби включають до стажу служби в органах місцевого самоврядування під час визначення права посадової особи місцевого самоврядування на додаткову оплачувану відпустку. Інше питання – можливість виникнення непорозумінь у процесі правозастосування, однак це питання може бути розв'язано в судовому порядку.

Державна служба в Україні є невіддільним атрибутом української державності. Це вимагає неухильного дотримання законодавства в цій сфері відносин – як щодо порядку вступу на державну службу, так і її проходження та припинення. Але одним із найважливіших напрямів підвищення ефективності державної служби є розроблення і впровадження механізмів, що забезпечують результативність професійної діяльності державних службовців. Водночас важливим завданням держави є забезпечення стабільних гарантій правового статусу державних службовців, а отже – створення умов для можливості відбору висококваліфікованих амбітних службовців, які здатні якісно та ефективно виконувати покладені на них обов'язки.

**Ключові слова:** державна служба, кар'єра, правовий статус державного службовця.

### **Васечко Л. А., Василенко А. А. Прохождение государственной службы: условия и гарантии**

Стремительное развитие общественных отношений, реформы в сфере публичной службы обуславливают актуальность исследования вопросов прохождения государственной службы. Несмотря на то, что в стратегическом плане интересы государства, общества и личности в обеспечении благоприятных условий для карьерного роста являются общими, в реальной жизни на пути служебного продвижения государственных служащих встречается немало препятствий, которые существенно сдерживают профессионально-квалификационное и профессионально-должностное развитие сотрудников.



Авторы отмечают, что выбор вида занятости лица достаточно часто в первую очередь связан с теми благами, которые сможет получить работник в результате своей трудовой деятельности. Поэтому в период реформ, качественных преобразований в сфере государственной службы важно обеспечить гарантии и права, надлежащие государственным служащим для мотивации продолжения служебной карьеры высокопрофессиональными специалистами.

В качестве положительного примера сохранения прав и гарантий законодателем в условиях реформирования института государственной службы рассматривается ситуация, когда время прохождения военной службы включают в стаж службы в органах местного самоуправления при определении права должностного лица местного самоуправления на дополнительный оплачиваемый отпуск. Второй вопрос – возможность возникновения недоразумений в процессе правоприменения, однако этот вопрос может быть решен в судебном порядке.

Государственная служба в Украине является неотъемлемым атрибутом украинской государственности. Это требует неукоснительного соблюдения законодательства в этой сфере отношений – как касательно порядка поступления на государственную службу, так и ее прохождения и прекращения. Но одним из важнейших направлений повышения эффективности государственной службы являются разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной деятельности государственных служащих. В то же время важной задачей государства есть обеспечение стабильных гарантий правового статуса государственных служащих, а следовательно – создание условий для возможности отбора высококвалифицированных амбициозных служащих, способных качественно и эффективно выполнять возложенные на них обязанности.

**Ключевые слова:** государственная служба, карьера, правовой статус государственного служащего.

#### **Vaschko L., Vasilenko A. Public service: conditions and guarantees**

The rapid development of public relations, reforms in the field of public service determine the relevance of the study of issues of public service. Despite the fact that strategically, the interests of the state, society and the individual in providing favorable conditions for career growth are common, however, in real life, there are many obstacles on the path of career advancement of civil servants, which significantly hinder the professional, and qualification and professional development of employees.

The authors note that the choice of the type of employment of a person is quite often primarily associated with the benefits that the employee can receive as a result of his labor activity. Therefore, in the period of reforms, qualitative transformations in the field of civil service, it is important to provide guarantees and rights that are appropriate for civil servants to motivate highly qualified specialists to continue their career.

As a positive example of the preservation of rights and guarantees by the legislator in the context of reforming the institution of civil service, the situation is considered when the time of military service is included in the length of service in local governments when determining the right of a local government official to additional paid leave. The second issue is the possibility of misunderstandings in the law enforcement process, but this issue can be resolved in court.

Public service in Ukraine is an integral attribute of Ukrainian statehood. This requires strict observance of the legislation in this sphere of relations, both on the procedure for entering the civil service, and its passage and termination. But one of the most important directions of increasing the efficiency of the civil service is the development and implementation of mechanisms to ensure the effectiveness of the professional activities of civil servants. At the same time, an important task of the state is to ensure stable guarantees of the legal status of civil servants, and, consequently, to create conditions for the selection of highly qualified ambitious employees who are capable of efficiently and effectively performing their duties.

**Key words:** civil service, career, legal status of a civil servant.