

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 21 (34)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i21.p71>

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАХОДІВ ЗАОХОЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ



*Селецький Олексій Вікторович,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
Чернігівський національний технологічний університет  
ORCID 0000-0002-8291-9736*

Одним із головних чинників забезпечення ефективної та сумлінної праці державних службовців є формування правильної мотивації і винагороди за виконання трудових обов'язків. Державні службовці нарівні з іншими найманими працівниками прагнуть суспільного визнання результатів своєї роботи. ЗАОХОЧЕННЯ державних службовців сприяють розвитку ініціативності, рішучості, впевненості у своїх діях, свідомого ставлення до справи, мобілізують на переборювання труднощів, підвищують їхній авторитет. Заходи матеріального та морального стимулювання державних службовців допомагають усвідомити правильне розуміння своїх трудових обов'язків, активізувати трудову активність, покращити результативність діяльності державного органу. У статті проаналізовано погляди науковців стосовно тлумачення такої юридичної категорії, як «заохочення». Здійснено аналіз положень Закону України «Про державну службу» та підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують підстави, види та порядок застосування до державних службовців заходів заохочення. Встановлено, що до державних службовців можуть застосовуватись такі види заохочень: 1) оголошення подяки; 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; 3) дострокове присвоєння рангу державного службовця; 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); 5) представлення до відзначення державними нагородами. Автором запропоновано розширити існуючий перелік видів стимулювання державних службовців такими заходами заохочення, як нагородження цінним подарунком та виплата премії. У статті також звертається увага на недосконалість правового регулювання процедури застосування окремих видів заохочень на державній службі. Запропоновано авторське визначення терміну «заохочення державного службовця». Зроблено висновок, що заохочення державних службовців відіграють важливу роль в активізації їх професійної діяльності і мають на меті формування у них сумлінного відношення до праці. Однак окремі питання у даній сфері все ж таки потребують суттєвого доопрацювання на законодавчому рівні.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, заохочення, стимулювання, сумлінна праця, премія, заробітна плата.

### **Seletskyi O.V. Theoretical-legal analysis of the provisions of encouragement of civil servants.**

One of the main factors for ensuring effective and honest work of civil servants is the formation of proper motivation and remuneration for the performance of tasks. Officials, along with other employees, strive public recognition of the results of their work. Encouragement of civil servants promotes the development of initiative, responsibility, confidence in their actions, a conscious attitude to work, mobilization to overcome difficulties and increase their credibility. Measures of material and moral support of civil servants help to realize the correct understanding of their labor obov'yazkiv, helps to increase labor activity and improve the performance of the state body. The article analyzes the views of scholars on the interpretation of such a legal category as "encouragement". The provisions of the Law

of Ukraine "On Civil Service" and bylaws regulating the grounds, types and procedure for applying incentives to civil servants are analyzed. It is established that the following types of incentives can be applied to civil servants: 1) announcement of gratitude; 2) awarding a diploma, a diploma, other departmental awards of a state body; 3) early assignment of the rank of civil servant; 4) presentation for awarding by government honors and awarding with a government award (congratulatory letter, thanks, diploma); 5) submission for state awards. The author proposes to expand the existing list of types of incentives for civil servants with such incentives as rewarding with a valuable gift and paying a bonus. The article also draws attention to the imperfections of the legal regulation of the procedure for applying certain types of incentives in the civil service. The author's definition of the term "encouragement of a civil servant" is proposed. It is concluded that the incentives for civil servants play an important role in enhancing their professional activities and are aimed at forming in them a conscientious attitude to work. However, some issues in this area still need significant refinement at the legislative level.

Key words: civil service, civil servant, encouragement, incentives, conscientious work, bonus, salary.

Постановка проблеми. Одним із головних чинників забезпечення ефективної та сумлінної праці державних службовців є формування правильної мотивації і винагороди за виконання трудових обов'язків. Державні службовці хоч і є обличчям та частиною державної системи, проте все ж таки залишаються людьми зі своїми уподобаннями, бажаннями, цілями і психологією. Людина - це перш за все особистість, котру необхідно підтримувати мотивацією, винагороджувати за виконану роботу і оцінювати як корисного співробітника і члена суспільства. Практично кожна людина бажає суспільного визнання результатів своєї роботи, адже перспектива бути відзначеним, виділеним із загальної маси працівників піднімає її як у власних очах, так і сприяє формуванню позитивного враження про неї серед оточуючих. Заохочення держслужбовців слугують розвитку ініціативності, рішучості, впевненості у своїх діях, свідомого ставлення до справи, мобілізують на переборювання труднощів. Крім того необхідно звернути увагу на той факт, що заходи заохочення опосередковано впливають на можливість попередити вчинення правопорушень на державній службі. Викладене вище обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання заохочення державних службовців досліджувались у працях таких учених, як В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Л. Р. Біла-Тіунова, Н. Б. Болотіна, Н. М. Вапнярчук, В. С. Венедіктов, С. Д. Дубенко, В. В. Жернаков, М. І. Іншин, С. В. Ківалов, М. М. Клемпарський, Т. О. Коломоєць, В. Л. Костюк, Ю. В. Макаренко, В. Я. Малиновський, В. М. Манохін, К. Ю. Мельник, Н. О. Мельничук, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, І. М. Пахомов, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, Ю. М. Старілова, Г. І. Чанишева, Ю. С. Шемшученко, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін. Однак, не

дивлячись на беззаперечну теоретичну та практичну значимість наукових робіт зазначених авторів, загалом варто констатувати недостатній аналіз даного питання у науці трудового права.

Мета статті. Метою статті є проведення комплексного теоретико-правового аналізу заходів заохочення на державній службі.

Виклад основного матеріалу. Інститут заходів заохочення на сьогоднішній день має потужний мотивуючий ефект у діяльності державних службовців, його раціональне застосування підвищує не тільки індивідуальну ефективність, але і покращує роботу всього державного органу в цілому. Як наголошує У.І. Ляхович, завдяки застосуванню заохочень до державних службовців вирішуються наступні завдання: по-перше, це висока оцінка діяльності державного службовця; по-друге, стимулювання подальшого розвитку службової діяльності; по-третє, переконання державного службовця у вигідності відповідального ставлення до виконання покладених на нього обов'язків та реалізації наданих йому прав; по-четверте, покращення службової дисципліни [1, с. 155].

Наразі чинний Кодекс законів про працю України, на жаль, не розкриває зміст поняття «заохочення». Не містить такого визначення й Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Натомість у юридичній літературі можна зустріти розмаїття думок щодо тлумачення вказаного терміну. Так, наприклад, О.В. Малько зазначає, що заохочення - це форма й міра юридичного схвалення добровільної заслуженої поведінки, в результаті чого суб'єкт отримує винагороду, і для нього настають сприятливі наслідки [2, с. 78]. Водночас О.О. Барабаш наголошує, що заохочення як засіб правового впливу полягає у стимулюванні певної поведінки особи під дією мотиву, що виникає внаслідок взаємодії потреб та інтересів цієї особи з

передбаченими у нормативно-правових приписах конкретними моральними та/або матеріальними благами (із заходами правового заохочення), які вона потенційно може отримати [3, с. 17]. На думку К.Ю. Мельника, заохочення - це позитивне оцінювання результатів трудової діяльності працівників шляхом публічного визнання та відзначення успіхів у роботі та трудових заслуг [4, с. 316]. В.І. Прокопенко визначає заохочення як публічний прояв пошани до працівника у формах, що визначаються чи дозволяються нормою права, за зразкове виконання трудових обов'язків, підвищення продуктивності праці, поліпшення якості продукції, тривалу і безперервну роботу, новаторство в праці та інші досягнення в роботі [5, с. 410].

Загалом варто відзначити, що заохочення найкращих працівників підвищує їхній авторитет, надає їм пошану і що найважливіше позитивно впливає на колектив співробітників. За допомогою засобів матеріального та морального заохочення вирішується правильне розуміння обов'язків працівників, виховується трудова активність, покращується результат діяльності тієї чи іншої організації [6, с. 102].

Питанню заохочення державних службовців присвячена ст. 53 Закону України «Про державну службу» [7], яка містить вичерпний перелік видів заохочення. Так, за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

1) оголошення подяки. Це одна із найрозвиненіших і найпоширеніших форм морального стимулювання трудової діяльності людини, котра спрямована на задоволення соціальних та духовних її потреб. Даний вид заохочення дає можливість відчути держслужбовцю, що його витримка, стійкість і наполегливість у роботі були помічені та гідно оцінені керівником і оточуючими. Визнання досягнень працюючого є потужним засобом підвищення його мотивації, однак у сучасних умовах світової економічної кризи такий вид заохочення поступово втрачає свою стимулюючу силу.

2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу. Відомчі заохочувальні відзнаки встановлюються з метою заохочення та відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання службових обов'язків. Порядок встановлення та використання таких відзнак врегульований Указом Президента України «Про відомчі заохочувальні

відзнаки» [8]. До відомчих відзнак можна віднести, наприклад, медалі «10 років сумлінної служби», «15 років сумлінної служби», «20 років сумлінної служби», «Ветерану служби», нагрудні знаки, подяки, грамоти, почесні грамоти;

3) дострокове присвоєння рангу державного службовця. Ч. 7 ст. 39 Закону України «Про державну службу» передбачає, що черговий ранг може бути достроково присвоєно державному службовцю за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань. При цьому дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу [7];

4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота). Вищою Урядовою нагородою є Почесна грамота Кабінету Міністрів України. Державні службовці нагороджуються такою грамотою за вагомий особистий внесок у забезпечення реалізації державної політики у професійній діяльності, високі досягнення, сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків [9];

5) представлення до відзначення державними нагородами. Державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. Державними нагородами є: звання Герой України; орден; медаль; відзнака «Іменна вогнепальна зброя»; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака [10].

Застосування вищезгаданих заохочень мають базуватись на відповідних принципах заохочувального процесу. У.І. Ляхович пропонує наступні принципи: принцип зв'язку заохочення з досягнутими результатами; принцип обґрунтованості заохочення; принцип індивідуалізації заохочування; принцип своєчасності застосування заохочення; принцип гласності застосування заохочення; принцип відповідності заохочення заслугам державного службовця; використання під час застосування заохочень ритуалів, звичаїв, традицій, які надають процесу вручення заохочень святкової та урочистої форми [1, с. 156-157].

Проаналізувавши перелічені у ст. 53 Закону України «Про державну службу» види заохочень держслужбовців, варто звернути увагу, що у переважній більшості вони носять моральний характер. Натомість законодавець оминає такий важливий вид матеріального стимулювання, як

нагородження цінним подарунком. Аналогічним чином у даній статті не згадується премія як один з різновидів заохочення держслужбовців. У Законі України «Про державну службу» премія розглядається лише в якості складової частини заробітної плати державного службовця (ст. 50). Окремі питання виплати премії містяться також у ст. 52. «Надбавки, доплати, премії та компенсації» цього Закону. Проте замість того, щоб розпорозувати правову регламентацію преміювання по декількох статтях Закону, більш логічніше було б врегулювати це питання Статтею 53. «Заохочення державних службовців» Закону, розширивши при цьому існуючий перелік видів стимулювання на державній службі. Тим більше відповідно до Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів) [11] преміювання державних службовців проводиться саме з метою матеріального стимулювання високопродуктивної та ініціативної праці, підвищення її ефективності, якості, заінтересованості у досягненні її кінцевого результату та посилення персональної відповідальності державних службовців за доручену роботу або поставлені завдання.

Окрім закріплених у Законі видів заохочень держслужбовців, на практиці широкого поширення набуло застосування й неформальних груп стимулювання. Це такі заохочення, які законодавством не встановлені, але дуже часто застосовуються на практиці. Наприклад, це заохочення підлеглих шляхом надання їм додаткових відгулів, окремих кабінетів для роботи, забезпечення новою офісною технікою, меблями та ін. Часто трапляється так, що неформальні заходи заохочення бувають навіть більш ефективними, ніж ті, що передбачені законодавством.

Варто підтримати Т.О. Коломoeць, яка звертає увагу на те, що Закон України «Про державну службу» зберігає практику використання оцінних понять для визначення фактичних підстав для застосування заохочень («за бездоганну та ефективну державну службу», «за особливі заслуги») [12, с. 79]. Дійсно, закріплення в Законі таких словосполучень без розкриття їх змісту утворює ситуацію, яка ускладнює застосування заходів заохочення на практиці. Це призводить до

того, що керівнику державної служби або ж суб'єкту призначення надається можливість вирішувати на власний розсуд питання застосування відповідної правової норми. Тож, як бачимо, вкрай необхідно, щоб у Законі України «Про державну службу» були встановлені єдині критерії для застосування заохочень до держслужбовців.

Окрім цього, вчена зауважує, що у цьому Законі законодавець, на жаль, не регламентував заохочувальне провадження. Аналіз його положень свідчить, що лише деякі питання знайшли закріплення в ньому, а саме: вказівка на суб'єкта застосування заохочення (п. 2 ст. 53) та положення про те, що заохочення не застосовується до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення (п. 3 ст. 53). Для вирішення решти питань заохочувального провадження законодавець «відсилає» до спеціальних нормативно-правових актів, які регламентують засади і процедуру застосування окремих видів заохочень (відомчих, урядових, державних тощо) [12, с. 82].

Висновки. Таким чином, «заохочення державного службовця» необхідно визначити як офіційно виражену в наказі (розпорядженні) керівника державної служби (суб'єкта призначення) позитивну оцінку результатів праці державного службовця у вигляді застосування встановлених у Законі України «Про державну службу» заходів стимулювання з метою спонукання держслужбовця до усвідомленого сумлінного виконання своїх службово-трудоових обов'язків. Заохочення державних службовців відіграють важливу роль в активізації їх професійної діяльності і мають на меті формування у них сумлінного відношення до праці. Однак на законодавчому рівні потребують суттєвого доопрацювання питання врегулювання порядку застосування до державних службовців заходів заохочення та визначення їх видів. Зокрема, вбачається, що необхідно розширити існуючий законодавчий перелік видів стимулювання державних службовців такими заходами заохочення, як нагородження цінним подарунком та виплата премії, а також встановити у Законі України «Про державну службу» єдині критерії для застосування заохочень до держслужбовців.

### Література:

1. Ляхович У. І. Інститут заохочення як механізм впливу на державного службовця. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 74. С. 154-159.
2. Малько А. В. Юридические поощрения как разновидность социальных санкций. Общественные науки и современность. 1998. № 4. С. 75-84.

3. Барабаш О. О. Принципи застосування заохочення як засобу правового впливу: загальна характеристика. Форум права. № 3. 2012. С. 17–22.
4. Мельник К. Ю. Трудове право України: підручник. Харків: Діса плюс, 2014. 480 с.
5. Прокопенко В. І. Трудове право України: підручник. Х.: Фірма «Консум», 1998. 480 с.
6. Льовіна В. Заохочення та порядок їхнього застосування. Юридичний журнал. 2009. № 1. С. 102-104.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
8. Про відомчі заохочувальні відзнаки: Указ Президента України від 30.05.2012 р. № 365/2012. Офіційний вісник України. 2012. № 42. Ст. 1599.
9. Про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2008 р. № 728. Офіційний вісник України. 2008. № 63. Ст. 2138.
10. Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III. Відомості Верховної Ради. 2000. № 21. Ст. 162.
11. Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів), затверджене Наказом Міністерства соціальної політики України від 13.06.2016 р. № 646 (у редакції наказу Міністерства соціальної політики України від 06.05.2019 р. № 683) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16#n13> (дата звернення: 10.05.2020).
12. Коломєць Т. Право державного службовця на заохочення: особливості регламентації в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року та пропозиції щодо вдосконалення. Visegrad journal on human rights. 2016. № 2, Ч. 1. С. 78-84.