

**Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України
щодо проєкту Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо
відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження,
припинення державної служби” (реєстр. № 13478-1 від 16.07.2025)**

Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) розглянула проєкт Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби” (реєстр. № 13478-1 від 16.07.2025) (далі – законопроєкт № 13476-1) та зазначає таке.

Проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби» № 13478-1 є комплексною реформою законодавства про державну службу, яка поєднує відновлення конкурсного відбору з адаптацією системи до умов воєнного та післявоєнного періоду.

Загальна логіка документа полягає у поверненні конкурсів як основного механізму вступу на державну службу, але зі збереженням розширених винятків, запроваджених під час воєнного стану. Одночасно формується перехідна модель, яка дозволяє поступово перевести осіб, призначених без конкурсу, у конкурсну систему після стабілізації ситуації.

Ключовим елементом є системна зміна Закону України “Про державну службу”. Запроваджується інститут внутрішнього конкурсу, який дозволяє здійснювати просування по службі виключно серед працівників відповідного органу. Це прискорює кадрові рішення, але водночас зменшує рівень зовнішньої конкуренції.

Окремо вводиться контрактна модель проходження державної служби для частини посад категорій “Б” і “В”. Контракт визначає строк служби, ключові показники ефективності, права та обов’язки сторін і може укладатися до трьох років з можливістю одноразового продовження. Така модель наближає державну службу до управлінського (managerial) підходу.

Суттєво змінюється система оцінювання службової діяльності. Вона стає щорічною та більш формалізованою, із чітким розподілом результатів на позитивні, відмінні та негативні. Від цього напряму залежить кар’єрне просування: відмінна оцінка може бути підставою для призначення або переведення без конкурсу, тоді як дві негативні оцінки підряд ведуть до звільнення.

Запроваджується цифровий кадровий контур через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, на який переводяться конкурси, результати відборів, призначення, переведення та кадрові резерви. Це має зменшити паперові процедури та підвищити прозорість кадрових рішень.

Закон також суттєво оновлює статус і функції Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Її склад формується за участю Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів, а також експертів і представників громадськості. Посилюються вимоги до

добросовісності та незалежності членів Комісії, запроваджується тестування кандидатів і навчання для учасників конкурсних процедур.

У воєнному блоці закон деталізує порядок призначення без конкурсу на територіях бойових дій або окупації, а також встановлює чіткі строки, протягом яких після завершення бойових дій повинні бути оголошені конкурси. Вводиться також обмеження тривалості перебування на таких тимчасових посадах та механізм поступового переходу до конкурсної системи.

Окремим нововведенням є створення кандидатського та кадрового резерву. До нього автоматично включаються учасники конкурсів, а система через електронний портал інформує їх про релевантні вакансії та дозволяє швидко реагування на пропозиції.

У сфері оцінки та кар'єрного розвитку передбачено нові інструменти: можливість просування на вищу посаду за результатами оцінювання службової діяльності, а також прив'язка преміювання до відмінних результатів роботи.

Закон також встановлює більш жорсткі правила звільнення та припинення служби, зокрема через досягнення граничного віку, невиконання умов контракту або повторні негативні оцінки.

У прикінцевих положеннях визначено поетапне відновлення конкурсів: спочатку для вищих посад категорії "А", потім для категорій "Б" і "В", із різними строками переходу. Передбачено також масштабний перехідний період, у межах якого особи, призначені без конкурсу під час воєнного стану, мають бути поступово включені в конкурсні процедури або замінені.

Загалом у проєкті формується змішана модель державної служби, яка поєднує класичний конкурсний добір, контрактні елементи та кризові механізми призначення, з поступовим переходом до більш відкритої та цифровізованої системи управління кадрами.

Порівняння законопроєкту № 13478-1 із чинним Законом України «Про державну службу» (№ 889-VIII)

Чинний Закон України «Про державну службу» № 889-VIII закріплює класичну кар'єрну модель державної служби, в якій домінуючим принципом є відкритий конкурс на зайняття посад. Система побудована доволі жорстко й процедурно: доступ до посад, просування по службі та більшість кадрових рішень здійснюються через формалізовані конкурсні процедури або визначені у законі винятки. Оцінювання службової діяльності існує, однак відіграє допоміжну роль і не є ключовим фактором кар'єрного руху. Загалом ця модель орієнтована на стабільність, рівність доступу та мінімізацію суб'єктивного впливу.

У законопроєкті № 13478-1 змінюється така логіка, пропонуючи перехід до гібридної моделі державної служби. Конкурс зберігається як базовий інструмент, однак він більше не є єдиним механізмом добору та просування. Разом із ним з'являються внутрішні конкурси, розширюється роль кадрового та кандидатського резервів, а також запроваджується

контрактна форма проходження служби. Це означає зміщення системи від суто кар'єрної логіки до змішаної моделі, де поєднуються конкурсні процедури, управлінські рішення та елементи гнучкого менеджменту.

Особливо суттєво змінюється роль оцінювання службової діяльності. У чинній системі воно має переважно контрольний і формальний характер, тоді як у проєкті стає ключовим інструментом управління кар'єрою. Результати оцінювання безпосередньо впливають на просування по службі, можливість призначення без конкурсу або навіть звільнення у разі систематично низьких показників. Таким чином, система поступово переходить до моделі управління ефективністю (performance-based approach), де результативність працівника набуває вирішального значення.

Паралельно трансформується механізм просування по службі. Якщо раніше він переважно здійснювався через відкритий конкурс, то в новій моделі додаються альтернативні канали: внутрішній конкурс, результати оцінювання та використання кадрового резерву. Це створює більш швидку та гнучку систему кадрових переміщень, але водночас зменшує частку зовнішньої відкритості.

Важливою новацією є запровадження контрактної служби як окремого інструменту. Вона передбачає строкові контракти з прив'язкою до КРІ та результативності, обмежену частку посад і можливість продовження контракту лише один раз. Це формує паралельну модель зайнятості всередині державної служби, яка орієнтована на результат, але менш стабільна порівняно з класичною безстроковою службою.

Суттєвих змін зазнає й система добору кадрів. Внутрішній конкурс дозволяє закривати вакансії виключно серед працівників органу, що підвищує внутрішню мобільність і швидкість кадрових рішень. Кадровий та кандидатський резерви при цьому трансформуються з формального інструменту у фактичний механізм призначень, включно з можливістю обійти повну конкурсну процедуру. Це підсилює керованість системи, але потенційно зменшує рівень зовнішньої конкуренції.

Окремо посилюється інституційна роль Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Вона отримує ширші повноваження щодо оцінювання, тестування та відбору кандидатів, особливо на посади категорії «А», що частково централізує процес добору на найвищому рівні державної служби.

У частині воєнного стану та перехідного періоду у проєкті детальніше регулюються тимчасові відступи від конкурсних процедур, встановлюються строки їх обов'язкового відновлення та визначається поетапний перехід до повноцінної конкурсної системи. Це спрямовано на недопущення закріплення тимчасових кадрових практик як постійних.

Ще одним системним елементом реформи є цифровізація. Якщо у чинному законі передбачається лише часткова електронізація процедур, то у законопроєкті формується єдина цифрова кадрова екосистема, що охоплює конкурси, призначення, резерви, оцінювання та переміщення персоналу.

Узагальнюючи, чинна модель державної служби є більш формалізованою, стабільною та орієнтованою на відкритий конкурс як головний запобіжник від політичного впливу. Натомість у законопроекті № 13478-1 пропонується перехід до гнучкішої, управлінсько-орієнтованої системи, у якій більшу роль відіграють ефективність, внутрішня мобільність і цифрові інструменти управління персоналом, але при цьому частково послаблюється класичний принцип повної конкурсної відкритості.

З огляду на зміст законопроекту № 13478-1 його складно однозначно оцінити як такий, що безумовно слід підтримати або відхилити. Загальна концепція виглядає обґрунтованою та відповідає реальним викликам воєнного і післявоєнного періоду, однак окремі положення створюють ризики для принципів відкритості та політичної нейтральності державної служби. Тому найбільш виважена позиція – підтримати законопроект із суттєвим доопрацюванням надалі.

Аргументи на підтримку законопроекту

1. Відновлення конкурсів після воєнного спрощення. Законопроект фактично повертає конкурсний відбір як базовий принцип державної служби після тривалого періоду призначень без конкурсу під час воєнного стану. Це важливий крок для відновлення професійної та політично нейтральної служби.
2. Адаптація системи до умов війни. Документ враховує реальні кадрові проблеми на територіях бойових дій, окупації або в органах із критичним дефіцитом кадрів. Збереження тимчасових винятків є практично необхідним.
3. Цифровізація кадрових процедур. Переведення конкурсів, резервів і кадрових процедур в електронний формат може: підвищити прозорість; зменшити бюрократію; пришвидшити добір кадрів; ускладнити маніпуляції з документами.
4. Орієнтація на результативність. Посилення ролі оцінювання службової діяльності відповідає сучасним європейським підходам до HR-менеджменту в публічному секторі. Система, де кар'єрне просування залежить від результатів роботи, є більш ефективною, ніж суто формальний стажовий підхід.
5. Формування кадрового резерву. Це може зменшити кадрові «провали» та забезпечити швидше закриття вакансій без повторного проведення повного конкурсу.

Основні ризики та проблеми законопроекту

1. Послаблення принципу відкритого конкурсу. Найбільш дискусійним є розширення внутрішніх конкурсів, призначення через кадровий резерв, переведення без конкурсу, просування за результатами оцінювання. Це може поступово перетворити відкритий конкурс із основного механізму на формальність.
2. Ризик “закритої” системи. Внутрішні конкурси підсилюють корпоративність державних органів та зменшують доступ нових фахівців ззовні. У перспективі це

може: посилити внутрішні кадрові групи; зменшити конкуренцію; створити ризики лояльнісних призначень.

3. Суб'єктивність оцінювання. Якщо система КРІ та оцінювання не матиме чітких стандартів, незалежного контролю та механізму оскарження, оцінювання може стати інструментом тиску на службовців або способом “ручного” просування потрібних кандидатів.
4. Контрактна модель служби. Контракти підвищують гнучкість, але одночасно знижують стабільність державної служби, можуть збільшити політичну залежність та створюють ризик перетворення частини держслужби на систему “тимчасових менеджерів”.
5. Широкі дискреційні повноваження керівників. Законопроект у багатьох місцях посилює управлінський розсуд суб'єкта призначення. Без достатніх запобіжників це може посилити політичний або адміністративний вплив на кадрові рішення.

Що доцільно доопрацювати

1. Чітко обмежити випадки внутрішнього конкурсу.
2. Встановити максимальну частку посад, що можуть заповнюватися без відкритого конкурсу.
3. Деталізувати незалежну процедуру оцінювання.
4. Передбачити ефективне оскарження результатів оцінки.
5. Посилити гарантії політичної нейтральності контрактних службовців.
6. Звузити можливості обходу відкритого конкурсу через кадровий резерв.
7. Передбачити парламентський або громадський моніторинг перехідних процедур після війни.

Законопроект № 13478-1 є спробою модернізувати українську державну службу та адаптувати її до умов війни і післявоєнного відновлення. Його сильними сторонами є цифровізація, відновлення конкурсів, управління результативністю та кадрова гнучкість.

Водночас документ містить ризики часткового відходу від класичних принципів публічної служби – відкритості, рівного доступу та захисту від політичного впливу.

Тому НААУ пропонує підтримати концептуально, але рекомендує суттєво доопрацювати до другого читання з посиленням конкурсних гарантій та антикорупційних запобіжників.