
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.08 (477)

В. О. Криворучко

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри філософії, політології, психології та права
Одеської державної академії будівництва та архітектури

ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті здійснене дослідження ролі державної служби в процесі реалізації практичного виконання завдань і функцій держави. Проаналізовані положення проходження державної служби за умови створення ефективної системи державного управління, яка відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Запропоновано здійснити низку демократичних перетворень, які спрямовані на підвищення соціальних і економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства й держави, реальне покращення добробуту людей шляхом підвищення адміністративної культури державних службовців, змінивши в суспільній свідомості негативний імідж державної служби.

Ключові слова: державні службовці, державна служба, проходження державної служби, державне регулювання, функції держави, кар'єра.

Постановка проблеми. Державне управління має організаційну природу, яка складається з організаційно-правових аспектів, що є предметом вивчення юридичних наук. Аналіз проблематики державного управління в рамках адміністративно-правової науки вимагає значних і активних зусиль щодо державно-правового розвитку країни. В умовах розмаїття форм власності, ідеологічного плюралізму, свободи інформації держава повинна стати принципово новою, ніж за колишньої командно-розподільної системи. Однак реформи державного управління, особливо у сфері виконавчої влади, значно відставали від реформ в інших сферах [1, с. 144]. Тому якість роботи держапарату знижувалася, а неефективність, хаотичність його дій зростала.

Успішне розв'язання завдань подальшого зміцнення української держави ба-

гато в чому залежить від діяльності державних органів, їх апарату, державних службовців [2, с. 28]. Заходи економічного, політичного й правового характеру мають свої наслідки лише за поліпшення якісного складу керівників, усіх службовців державних органів, їх відповідального ставлення до дорученої справи.

Очевидним стало те, що без фундаментальних наукових досліджень теоретичних і прикладних проблем, які виникають у сфері державно-службових відносин, урахування концептуальних змін у державотворенні, якісний прорив у справі становлення й функціонування державної служби неможливий.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання проходження державної служби в Україні присвячена низка праць вітчизняних науковців, серед яких можна виділити публікації М.І. Лахижа, О.С. Продаєвича, О.П. Ноздрачова, С.Д. Дубенко, Ю.М. Старилова, І.П. Лав-

рінчука та ін. Проте в умовах реформування системи державної служби проблема її проходження загострюється, а вимоги до державних службовців підвищуються, тому питання проходження державної служби стає недостатньо дослідженим і потребує вирішення з урахуванням пошуку найбільш ефективної моделі проходження державної служби, спрямованої на підвищення адміністративної культури державних службовців.

Мета статті полягає у визначенні сутності проходження державної служби в умовах проведення адміністративних реформ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом законодавчими та виконавчими органами здійснені певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин і організації державної служби. Сама по собі державна служба є правовою категорією, що визначає нормативно-правове регулювання службових відносин, у процесі реалізації яких досягається практичне виконання завдань і функцій держави [3, с. 98]. В умовах державотворення в Україні, а відповідно й ускладнення завдань і функцій держави, роль і значення державної служби помірно зростають, що проявляється в здійсненні адміністративних реформ. Наразі прийнято низку законів і законодавчих актів, що регулюють окремі напрями державно-службової діяльності. Усі вони тією чи іншою мірою стосуються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах. Тобто в країні створюються правові передумови для позитивних змін, які знайшли своє відображення в Конституції України, Законі України «Про державну службу», Указах Президента України «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» та «Про підвищення ефективності системи державної служби» [4, с. 78].

Здійснення економічних і соціальних перетворень, досягнення економічного зростання й виконання державою управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямку європейської інтеграції можливе тільки за умови створення ефективної системи державного управління,

яка відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

Із цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною частиною якої є реформування системи державної служби, а саме: створення оновленого, дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної й авторитетної державної служби [1, с. 148]. Суть завдань і функцій держави полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності розвитку України як демократичної та правової держави, де людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються найвищими соціальними цінностями, а права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Для реалізації функцій і завдань держави створена державна служба, яка, вирішуючи завдання держави, фактично здійснює функції відповідних державних органів, має чітко виражений управлінський характер і тому функціонує в усіх сферах діяльності.

В основі системи принципів державної служби лежить їх традиційний невід'ємний зв'язок із загальними принципами адміністративного права й державного управління. Останні консолідують розвиток інституту державної служби з новою ідеологією функціонування виконавчої влади [5, с. 46].

Реалізація державно-службових відносин – це найважливіший елемент інституту державної служби, оскільки на цьому часовому відрізку реалізується правовий статус державного службовця, що передбачає послідовну зміну державним службовцем посад і багатьох чинників, які характеризують державно-службове правове становище службовців, тобто проходження державної служби.

Законодавством про державну службу регламентовані питання вступу, проходження та припинення державної служби, які включають в себе принципи та норми публічного й приватного права. Проте необхідно розрізняти звичайну трудову діяльність і проходження державної служби, яка зумовлена тим, що державні службов-

ці мають особливий статус. Їхні права при цьому, як зазначає М.І. Лахижа, обмежені, вони фактично працюють на умовах публічно-правового договору з державою. Отже, особливості їхніх службових відносин також повинні бути визначені спеціальним законом, оскільки нині законодавство про державну службу фрагментарне, без уніфікованого підходу [6, с. 12].

Перш ніж говорити про наявність питань щодо проходження державної служби, необхідно сформулювати саме поняття «проходження державної служби».

О.С. Продаєвич визначив поняття проходження державної служби як систему правових норм (переважно норм публічного права – конституційного, адміністративного, фінансового), що регулюють державно-службові відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку зі вступом на державну службу, посадуванням, реалізацією умов проходження державної служби та її припинення [7, с. 93].

На думку О.П. Ноздрачова, терміном «проходження державної служби» позначаються «будь-які переміщення на державній службі після первинного призначення на державну посаду (прийняття на державну службу)» [8, с. 76]. Під будь-якими переміщеннями на державній службі він має на увазі певні юридичні факти, що характеризують службово-правовий стан державного службовця, який відображається в його особовій справі. До таких фактів належить заміщення більш високої вакантної посади; присвоєння чергового кваліфікаційного розряду; збільшення розміру грошового утримання; зарахування до кадрового резерву; направлення на перепідготовку й підвищення кваліфікації; направлення на стажування (тимчасове випробування на посаді) тощо.

С.Д. Дубенко вважає, що «інститут проходження державної служби складається з організації добору кадрів в управлінський апарат, здійснення переміщень працівників по службі, установлення й реалізації засобів звільнення з державної служби [9, с. 21].

Л.Р. Біла у навчально-методичному посібнику висловила думку, що «проходження державної служби містить у собі при-

йняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їхньої праці, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою». [10, с. 7].

Ю.М. Стариллов також підтримує позицію, що проходження державної служби – це «тривалий процес, що починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади державного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки й атестації службовців, і закінчується припиненням державно-службових відносин. <...> Інститут проходження державної служби складається з організації добору кадрів в управлінський апарат, здійснення переміщень працівників по службі, установлення й реалізації способів звільнення з державної служби» [11, с. 112].

І.П. Лаврінчук зазначає, що «такий суспільний інститут, як проходження державної служби, за правовими ознаками являє собою зміну в службово-правовому становищі працівників, що відбувається у зв'язку чи на підставі обставин, які породжують, змінюють або припиняють службово-трудова відносини. У ролі зазначених обставин виступають такі: прийняття на державну службу, атестування, переміщення по службі, присвоєння працівникам кваліфікаційних розрядів, категорій, спецзвань, рангів, підстави припинення служби» [12, с. 24].

Таким чином, більшість науковців схильні до думки, що проходження державної служби є складовою частиною інституту державної служби, який об'єднує норми, що визначають:

- формування кадрового резерву;
- прийняття на державну службу;
- просування (переміщення) по службі;
- перепідготовку та підвищення кваліфікації, щорічну оцінку й атестацію;
- професійне навчання;
- припинення державно-службових відносин.

У процесі проходження служби в державних органах можна виділити низку ключових моментів, які в сукупності відображають зміст процесу перебування на посаді.

Особа, яку прийнято на державну службу, набуває статусу державного службов-

ця й суб'єкта державно-службових відносин. Особливість таких відносин полягає в тому, що вони складаються між державою в особі її органів і державним службовцем.

Особливими учасниками державно-управлінських відносин є посадові особи, державні службовці та допоміжний склад [13, с. 187]. Відповідно до Закону «Про державну службу» посадові особи – це керівники та заступники керівників органів державної влади та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами чи іншими нормативними актами покладене здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій. Термін «посадова особа» зумовлюється не поняттям «посада», а пов'язується з наявністю особливих посадових повноважень. Таким чином, посадові особи мають право здійснювати в межах своєї компетенції владні дії, що призводять до юридичних наслідків.

Державні службовці – спеціалісти, характер діяльності яких зумовлений завданнями державного органу, в якому вони працюють, вони належать до оперативного складу. Допоміжний склад – це державні службовці, діяльність яких не передбачає дій, що призводять до юридичних наслідків, які впливають на зміст рішення органу [9, с. 152]. Вони займаються підготовкою й оформленням документів, господарським обслуговуванням, веденням діловодства. Такий класифікаційний підхід має досить умовний характер, але в цілому чітко прослідковується тенденція, відповідно до якої політико-організаційні та допоміжні посади обіймають позакар'єрні державні службовці, а адміністративні – переважно кар'єрні державні службовці [14, с. 59].

Під час дослідження правового інституту державної служби Ю.М. Старилів зазначав, що «у країнах Заходу проходження служби часто називають «здійсненням службової кар'єри». Просування по службі (здійснення кар'єри) має визначатися насамперед особистісними якостями державного службовця, його досвідом, професійністю, компетенцією, кваліфікацією, придатністю до конкретного виду служби» [11, с. 118]. Науковець схильний розглядати службу кар'єру як складову

частину інституту проходження державної служби, зокрема в частині просування особи по службі. Таким чином, проходження державної служби та службова кар'єра є близькими за своєю сутністю й змістом поняттями.

Службова кар'єра реалізується в процесі просування державного службовця по службі, яке може здійснюватися:

- на вищу посаду для просування працівника по службі;
- на рівнозначну посаду для більш доцільного використання ділових якостей службовця;
- на нижчу посаду в разі скорочення штатів, за станом здоров'я, за власним бажанням, за результатами проведення атестації.

У Законі України «Про державну службу» зазначається, що переважним правом на просування по службі користуються державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень. Одним з основоположних принципів проходження державної служби є принцип професіоналізму.

Професіоналізм являє собою глибоке та всебічне знання й володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності. Це не тільки одна з провідних вимог, що визначає формування та практичну діяльність персоналу, а й необхідна правова вимога, без якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень [14, с. 58].

Також слід звернути увагу, що головною умовою ефективності та стабільності державної служби є професіоналізм і компетентність її службовців. Дія цього принципу полягає в сумлінному ставленні державного службовця до своєї роботи, майбутньої кар'єри, у відданості справі, у прагненні досягти максимально високих результатів і в розумній кадровій політиці, яка б забезпечувала професійний розвиток, раціональне використання наявних людських ресурсів державної служби України та незалежність службової праці від змін суспільно-політичного спрямування державних інститутів і їх структури [9, с. 76].

Проведення реформ в Україні вимагає високопрофесійної державної служби на

всіх її рівнях. Вагомою складовою частиною професіоналізму державних службовців має бути їхня етичність, дотримання морально-етичних норм управління, службового етикету [4, с. 80].

Застосування системного підходу дозволяє розглядати проходження державної служби як цілісну систему, яка складається з трьох етапів (прийняття на державну службу, просування по службі, припинення державної служби) і елементів, які виконують окремі функції в межах системи (конкурс, випробування, стажування, атестація, формування кадрового резерву тощо) [5, с. 384]. Усі ці етапи мають спільні компоненти (пільги, гарантії, компенсації), які спрямовані на досягнення головної мети проходження державної служби – забезпечення якісного складу державних службовців, ефективного виконання ними своїх завдань і функцій. Тобто заохочення для осіб, які припиняють державну службу за віком, хворобою чи з інших причин, що не залежать від них, як засіб підвищення престижу державної служби також опосередковано впливають на якість виконання обов'язків та інших функцій державними службовцями.

Прийняття на державну службу, переміщення по службі та припинення державної служби названі етапами, оскільки вони здійснюються на певному відрізку часу діяльності державного службовця. Відповідно до тлумачних словників етап – це окремий момент, період, стадія в розвитку чого-небудь, у якій-небудь діяльності [15], окремий момент, стадія в розвитку якого-небудь процесу [16].

Під час проходження державним службовцем етапів державної служби виникає потреба в суттєвому поліпшенні діяльності апарату державних органів, зміцненні потенціалу й авторитету державної служби, наближенні її до потреб людей. Тому для подолання проявів корупції необхідно створити службовцям належні умови праці та забезпечити їх гідною заробітною платою, ввести жорсткий публічний контроль за використанням бюджетних коштів. Така зміна пріоритетів у державотворенні надихнула вітчизняну юридичну науку на пошук моделей державної служби, які базуються на врахуванні нових чинників.

Висновки і пропозиції. Чинна система законодавства України про державну службу ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства в демократичних перетвореннях і забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій держави, тому на порядок денний ставляться питання щодо створення системи національного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування як невід'ємну передумову демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних і економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства й держави, реального покращення добробуту людей.

У ході реформування системи державної служби необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення адміністративної культури державних службовців, змінити в суспільній свідомості негативний імідж державної служби. Важливим напрямом реформування системи державної служби України має бути забезпечення конкурентності, об'єктивності й гласності під час прийому й просування по службі.

Список використаної літератури:

1. Коліушко І.Б. Адміністративна реформа в Україні / І.Б. Коліушко // Право України. – 2004. – № 2. – С. 144–152.
2. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д. ю. н., проф. В.Б. Авер'янова – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
3. Державна служба : [підручник] / О.Ю. Оболенський К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
4. Нижник Н.Р. Поняття, сутність та принципи адміністративної реформи в Україні / Н.Р. Нижник // Щорічник українського права. – 2010. – № 2. – С. 76–87.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2005. – 736 с.
6. Лахижа М.І. Реформа державної служби – вагома складова реформ, спрямованих на модернізацію держави / М.І. Лахижа, К.В. Перебийніс, О.І. Черчатий. – Полтава, 2012. – 59 с.
7. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Продаєвич. – О., 2008. – 238 с.

8. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : [учебник для подготовки государственных служащих]. – М. : «Статут», 1999. – 592 с.
9. Дубенко С.Д. Державна служба й державні службовці в Україні : [навч.-метод. посібник] / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
10. Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні : [навчально-методичний посібник] / Л.Р. Біла – Одеса : Юрид. л-ра, 2000. – 26 с.
11. Стариллов Ю.М. Служебное право. Учебник / Ю.М. Стариллов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
12. Лаврінчук І.П. Особливості правового регулювання проходження служби державними службовцями / І.П. Лаврінчук // Право України. – 1998. – № 3. – С. 23–31.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
14. Оболенський О.Ю. Принципи професіоналізму в державній службі / О.Ю. Оболенський // Вісник державної служби України – 1998. – № 1.– С. 56–62.
15. Новий тлумачний словник української мови. В 4-х томах. – К. : Вид-во «Аконіт», – 1999.
16. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : «Русский язык», 1978. – 846 с.

Криворучко В. О. Прохождение государственной службы как реализация государственного управления

В статье проведено исследование роли государственной службы в процессе реализации практического выполнения задач и функций государства. Проанализированы положения прохождения государственной службы при условии создания эффективной системы государственного управления, соответствующей стандартам демократического, правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой. Предложено осуществить ряд демократических преобразований, направленных на повышение социальных и экономических стандартов жизнедеятельности человека, общества и государства, реальное улучшение благосостояния людей путем повышения административной культуры государственных служащих, заменив в общественном сознании негативный имидж государственной службы.

Ключевые слова: государственные служащие, государственная служба, прохождение государственной службы, государственное регулирование, функции государства, карьера.

Kryvoruchko V. Passage of civil service, as implementation of public administration

This article researches the role of the civil service in realization of practical accomplishment of tasks and functions of the state. Provisions of the state service were analyzed under condition of creating an effective system of public administration satisfying the standards of a democratic, rule-of-law state with a socially oriented market economy. The proposal is an implementation a number of democratic reforms aimed on increasing social and economic standards of citizens' life. Moreover these implementations should be aimed on real improvement of people's well-being by enhancing the administrative culture of public employees, and removing a negative aspect of public service in citizens' understandance.

Key words: civil employee, public service, passage of civil service, state regulation, state functions, career.