



*Гулевська Г.Ю.*

*к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та господарського права ЗНУ*

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ**

Становлення та розвиток вітчизняної системи державної служби відбувалося на всіх етапах її історії. Природа державного ладу кожного з державних утворень, серед яких Київська Русь (IX-XIIст.), Галицько-Волинська держава (XII-XIVст.), Українська козацька республіка (сер. XVII- XVIII стст.), Українська народна республіка та Українська держава (1917-1920р.), визначали зміст діяльності державних органів та осіб, які слугували державі. Тривалий час землі України знаходились під владою інших держав, які суттєво впливали на формування вітчизняної системи державної служби. Відомий Указ Петра I "Табель про ранги" (1722р.) заклали основу законодавства, що діяло на українських територіях, які входили до складу Російської імперії. В даний нормативний акт постійно вносилися зміни, наприклад з 1809 року для переходу в певний клас необхідно було складати іспит, який з 1857 року став надавати право на отримання дворянства. У XIX ст. взагалі видавалися численні правила, інструкції та циркуляри, присвячені питанням державної служби, однак суворе регламентація елементів державної служби на практиці поєднувалася з такими негативними явищами, як кабарництво, формалізм, посадові підлоги тощо. За роки радянської влади видається питома вага правових

актів по державній службі, поступово вони консолидувалися у трудовому законодавстві (слід відзначити "Єдину номенклатуру посад службовців" 1967р., якою закладено основи складання штатних розписів установ шляхом розподілу посад на групи - керівниця, спеціалісти та технічні виконавці). У 80-х роках минулого століття почалася підготовка кодифікаційної роботи щодо державної служби, яка так і не була завершена під час існування радянської влади. В незалежній Україні процеси реформування інституту державної служби на підставі нового якісного підходу розпочалися в 1993 році. Однією з перших на пострадянському просторі наша країна законодавчо врегулювала організаційно-правові питання функціонування державної служби шляхом прийняття спеціального Закону "про державну службу" від 16 грудня 1993 року (надалі по тексту - Закон "Про державну службу"). З часу прийняття цього Закону створено нормативно-правову базу, яка нараховує, як зазначається в літературі понад 650 нормативно-правових актів, серед яких близько 37 законів ("Про боротьбу з корупцією", "Про місцеві державні адміністрації", "Про Прокуратуру України", "Про дипломатичну службу", "Про міліцію", "Про статус суддів", "Про Національний банк України", "Про службу безпеки України" тощо). Важливу роль у системному становленні державної служби набули

відповідні Укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України. Фундаментальними для розвитку державної служби стали норми, закладені Конституцією України.

У розвиненому вигляді офіційну професійну державну службу започатковано в Європі та США у середині XIX ст., а наприкінці того ж століття в основному сформувалися концепції державної служби сучасного типу.

Служба є одним із напрямків діяльності людства, важливим видом суспільно-юридикційної праці (до інших її видів належить виробництво матеріальних та нематеріальних цінностей, навчання, домашнє господарювання, громадська діяльність, підприємництво тощо). Служба як робота, як діяльність завжди пов'язана з такими категоріями як управління, керівництво, контроль, нагляд тощо. В літературі зазначається, що служба в суспільстві розподіляється відповідно до існування державних та недержавних організацій (громадських, корпоративних та самоврядних) на державну та недержавну. Існує також поділ служби в суспільстві на публічну та цивільну. До цивільної служби належить служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби. До публічної служби відносять державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Визначення публічної служби на законодавчому рівні міститься в Кодексі адміністративного судочинства: публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Отже, логічним є розуміння державної служби як складової частини, виду публічної служби. В науці адміністративного права вироблені різні підходи до поняття державної служби. Традиційно розглядають її у трьох аспектах - соціальному (здійснення завдань та функцій держави в суспільстві), політичному (формування державної влади) та правовому (передбачає її правове регулювання).

Державна служба - професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і

функцій держави та одержують за це заробітну плату за рахунок державних коштів. Саме це визначення закріплено на законодавчому рівні та зумовлює відповідні ознаки державної служби: це різновид державної, суспільно-корисної діяльності; здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в державних органах та їх апараті; спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави; за виконану роботу особи одержують державну платню за рахунок державних коштів.

Загальноприйнятим визнається поділ державної служби на цивільну (інші її зазначають як загальнофункціональну) та милітаризовану. Цивільна державна служба пов'язується з виконанням однотипних функцій загального, галузевого та міжгалузевого характеру без виділення принципової специфіки (переважно це служба в апараті органів державної виконавчої влади). Милітаризована державна служба має багато особливостей, які відображені в нормативно-правових актах, які визначають статус відповідного державного органу (служба в органах внутрішніх справ, Міністерства оборони України, Служби безпеки України, податковиків, митних органах та органах, які здійснюють охорону кордонів тощо). До милітаризованої служби також відносять службу в інших органах виконавчої влади, де встановлені спеціальні звання - Міністерстві транспорту України, Державному казначействі України, Антимонопольному комітеті тощо.

У світі існують різні моделі державної служби. Наприклад, існуючі системи державної служби умовно поділяють на закриті та відкриті. Для закритої системи, її ще можна назвати європейською, характерним є обмежений доступ до державної служби та низька мобільність службовців у межах міжвідомчих переміщень, а також їх політична нейтральність. Прикладами такого "елітного" підходу є Франція, Японія, частково Велика Британія, Італія, Німеччина, Фінляндія тощо. В свою чергу типовим представником відкритої системи державної служби є США та Швеція. Дана модель передбачає відсутність елітних спеціалізованих закладів для підготовки керівного персоналу, є більш мобільною та спрощеною у сфері вступу на державну службу, отже має демократичний характер, окрім того така система більш пов'язана до політичної діяльності державних службовців.

В нашій державі на конституційному рівні закріплено право рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Законом України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року встановлено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів та релігійних переконань, місця проживання, як одержали відповідну освіту, професійну підготовку та пройшли конкурсний відбір чи за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Державна служба в Україні ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Перелічені принципи належать до групи загальних принципів державної служби, закріплені у Законі України "Про державну службу", і поставляють викликами, основними, керівними положеннями, правилами, на яких базується система державної служби, їх практична значимість полягає у втіленні цих засад в якості важливих елементів професійної свідомості державних службовців в їх щоденній діяльності. Виділяють також групу організаційно-функціональних принципів: єдність системи державної служби (єдина державна політика, єдина законодавча база, єдина централізована система у цій сфері); принцип політичної нейтральності (участь у політичній та громадській діяльності лише поза межами службових обов'язків та робочого часу); принцип рівності доступу до державної служби; принцип ієрархічності системи державної служби (чітко встановлена підлеглість нижчих органів та посад державної влади вищим, виконавча дисципліна); принцип стабільності кадрів державної служби (зміна керівника не може бути підставою для припинення державної служби, крім державних службовців патронатної служби); принцип системи заслуг (прийняття на службу та її провадження

здійснюється у відповідності на підставі ділових та особистих якостей, компетентності та кваліфікації). Саме ці принципи визначають організаційні засади функціонування інституту державної служби. В спеціальній юридичній літературі пропонуються і інші варіанти підходів до класифікації принципів державної служби, наприклад виділяють групу конституційних принципів, або доповнюють організаційно-функціональні принципи іншими принципами, однак в цілому висловлені пропозиції не суперечать одна одній, а лише розширюють та вдосконалюють існуючі.

В цілому оцінюючи чинний Закон України "Про державну службу" як прогресивний та корисний для свого часу, слід визнати, що не його положеннями охоплені не всі проблеми державної служби, фактично він має пряме відношення лише до служби в органах виконавчої влади. Нині тривають процеси реформування інституту державної служби, важливу роль у яких відіграє вдосконалення відповідної системи законодавства. Основні напрями реформування державної служби закладені у відповідних Концепціях розвитку та вдосконалення державної служби, інших нормативно-правових актах. Серед останніх програмних документів - Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 року, яка визначає наступні напрями законодавчого вдосконалення інституту державної служби. По-перше, повинні бути закріплені більш високі вимоги до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо рівня їх професійності, володіння бердною мовою, здатності до роботи з громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, засобами масової інформації на принципах об'єктивності, гласності, відкритості і прозорості. Разом з тим наголошується на необхідності запровадження механізмів дієвої підтримки осіб, що мають значний досвід роботи, володіють іноземними мовами, реалізацію гендерної політики у сфері державної служби, розширення можливості доступу до такої служби молоді. Концепцією передбачено також забезпечення системного правового регулювання всіх видів державної служби, впорядкування класифікації посад державних службовців, удосконалення порядку провадження служби. Визначаються і

інші положення, втілення яких у відповідних законодавчих нормах повинно сприяти якісним змінам у середовищі державної служби.

На нашу думку, одним із важливих напрямків вдосконалення інституту державної служби та підвищення її ефективності повинно стати звернення законодавця до таких питань, як моральність та етичність поведінки осіб, утворюваних діяти від імені держави, зокрема державних службовців, оскільки даний аспект прямо пов'язаний як із ефективністю реалізації державою своїх основних функцій та завдань з об'єктивної сторони, так і формуванням суспільної думки щодо однієї державного управління, іміджу держави в цілому на суб'єктивному рівні.

Давні дискусійні питання первинності свідомості чи буття, матеріального та духовного, моралі та права тощо залишаються не вирішеними остаточно, однак значення духовних та аксіологічних засад в системі регулювання людської поведінки є в будь-якому випадку високим, і, на думку автора, вирішальним. Оцінюючи стан розвитку сучасного суспільства, неможливо не погодитись із П.Ситником, який зазначає, що деморалізація, обездуховлення, втрата життєстверджуючих світоглядних орієнтирів нині тяжіє над усією Західною цивілізацією, і зокрема над українським народом. Орієнтація на зиск як вищу мету життєдіяльності, абсолютизація чутливіх насолод як єдиної цінності життя, пошук до патологічних форм самоствердження через задоволення егоїстичного марнославства, владолюбства, самозамкнутості і тому подібних ерзаців духовних цінностей визначають суспільну поведінку більшості представників усіх верств населення, і особливо, еліти.

Отже, саме духовне оновлення нації шляхом відродження та культивування загальнолюдських моральних цінностей повинно стати головною сучасною ідеологією на всіх рівнях суспільного життя, пронизувати всі напрямки державного впливу, в тому числі шляхом правового регулювання. Зразковою повинна стати у цьому сенсі діяльність органів державної влади, державних службовців. На думку М.Рудакевич, значущість високої моральності для державних службовців зумовлена двома принциповими факторами: специфікою праці та оцінкою влади народом за моральною компонентою, оскільки ефективність праці державного службовця, продуктом якої є

виконання певної функції влади однаково мірою визначається як діловими рисами, так і рівнем моральності (чесності, принциповості, гуманності, відданості, відповідальності тощо). Соціологічні дослідження свідчать про пропорційність 50% на 50% ділових та морально-етичних якостей державних службовців за значущістю на рівні професіоналізму, а в громадській думці, що характеризує суспільне сприйняття державного службовця, ці компоненти співвідносяться як 70% до 30%, де 70% - це морально-етичні риси.

Визначимо, що аналіз відповідних доктринальних положень та напрацювань свідчить в цілому про досить критичну оцінку стану правового регулювання моральних та етичних засад діяльності державних службовців, недостатність уваги законодавця до зазначених питань на сучасному етапі. Звичайно, вирішення численних проблем має носити комплексний характер. На думку М.Рудакевич, основними напрямками етизації державної служби доцільно визначити наступні: 1) розробка та впровадження спеціального закону про етику державних службовців; 2) створення інститутів суспільного впливу на моральність державних службовців (етичні кодекси, комісії з етики, органи громадського контролю тощо); 3) етична освіта державних службовців; 4) вирішення проблем справедливої оплати державних службовців. Погоджуючись в цілому із запропонованими напрямками, та високо оцінюючи роль справедливої матеріальної винагороди праці державних службовців, все ж таки вважаємо недоцільним робити акцент на останньому стосовно саме вирішення морально-етичних аспектів діяльності державних службовців, оскільки на нашу думку, держава, виконуючи безпосередньо свою економічну функцію, повинна вирішувати питання справедливої оплати праці та забезпечення достойного матеріального рівня не лише державним службовцям, а всіх без виключення працюючих будь-якої професії.

Щодо законодавчого регулювання морально-етичних засад діяльності державних службовців на сучасному етапі, можливо виділити дві його основні площини - реальний його стан, який потребує вдосконалення, головним чином із-за відсутності чіткого та повного регулювання саме на рівні закону, оскільки складається із ст.5 Закону України "Про державну службу", яка

відрізняється лагідністю та певною мірою декларативністю, нормативно-правових актів концептуального характеру, які потребують подальшої деталізації та конкретизації та Загальних правил поведінки державного службовця від 28.10.2000р., затверджених наказом Держголови служби, які є підзаконним актом із відповідно невисоким статусом, та різних етичних кодексів, статутів тощо, що приймаються стосовно окремих професійних груп (податкової служби, судді, прокуратури тощо), які знову-ж таки є або підзаконними актами, або взагалі локальними. Щодо площини перспективного законодавства, слід відзначити, розроблений фахівцями ще у 2000 році та не реалізований Кодекс етики державного службовця, який повинен був стати частиною та черговим етапом кодифікації адміністративного права, а також внесений на розгляд до Верховної Ради України у 2004 році, але не прийнятий Кодекс поведінки державних службовців. Серед останніх ініціатив - запропонований наприкінці минулого року до обговорення проект Кодексу добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, відправлений Міністерством юстиції України на експертизу до Ради Європи.

На нашу думку, вдосконалення існуючого стану правового регулювання в сфері морально-етичних вимог до діяльності державних службовців повинно включати поширення даних категорій на всю публічну службу, вдосконалення запропонованих законопроектів та приведення у відповідність всіх інших нормативно-правових актів у сфері публічної, зокрема і державної служби у найшвидший термін.

Використані джерела:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т.1. Загальна частина/ Ред.колегія: В.Б. Авер'янов (голова). - К.: Юрид. думка, 2004. - 584 с.
2. Битяк Ю. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. - Х.: Право, 2005. - 304 с.
3. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: Навчальний посібник. (Публічна служба). - К.: Дакор, КНТ, 2005. - 472 с.
4. Макаренко Г. Держслужба: акцент на вдосконаленні законодавства // Юридичний вісник України - 11-17 березня. - 2006. - № 10. - С. 5
5. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2003.- 160 с.
6. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проект концепції та законів/ Упоряд.: І.Колішник, В.Тюлюшук. - К., 2005
7. Рудакевич М. Пріоритетні напрями етизації державної служби в Україні // актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004.: У 2 т./ За заг. ред.: В.І. Лутового, В.М. Князева.- К.: Вид.-во НАДУ, 2004. -С. 357-359
8. Ситник П. Духовно-ціннісні засади ефективності державного управління // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред.: В.І. Лутового, В.М. Князева. - К.: Вид.-во НАДУ, 2003. - С. 350-351