

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.5

С. Т. Гончарук,
кандидат юридичних наук, професор

НОВА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ПРИНЦИПИ

У статті аналізуються поняття, ознаки та принципи державної служби за новим законодавством України, а також висвітлюються інші новели цієї служби на основі європейських стандартів. Автор висловлює сподівання, що оновлена модель державної служби стане ефективним інструментарієм втілення в життя радикальних реформаційних змін на євроінтеграційному шляху нашої країни.

Ключові слова: державна служба, принципи державної служби, державний службовець, класифікація державних службовців, адміністративне законодавство, реформування.

С. Т. Гончарук

Новая государственная служба Украины: понятие, признаки и принципы

В статье анализируются понятие, признаки и принципы государственной службы по новому законодательству Украины, а также освещаются другие новеллы этой службы на основе европейских стандартов. Автор выражает надежду, что обновленная модель государственной службы станет эффективным инструментом воплощения в жизнь радикальных реформационных изменений на евроинтеграционном пути нашей страны.

Ключевые слова: государственная служба, принципы государственной службы, государственный служащий, классификация государственных служащих, административное законодательство, реформирование.

S. Goncharuk

New State Service of Ukraine: the concept, features and principles

The article analyzes the concept, features and principles of public service under the new legislation of Ukraine, as well as other novel highlights this service based on European standards. The author hopes that the updated model of public service will be an effective tool realization of the radical Reformation changes on the European integration path of our country.

Key words: public service, the principles of public service, public servant, classification of state employees, administrative law, reform.

Постановка проблеми та її актуальність.

Сьогодні в Україні на шляху її європейської інтеграції відбувається інтенсивне реформування вітчизняного законодавства з урахуванням європейських стандартів. У числі реформаційних перетворень багатогранної системи вітчизняного законодавства важливе місце займає реформування правового регулювання державної служби як одного з основоположних державних інститутів. Без сумніву, від високого рівня організаційно-правового забезпечення функціо-

нування цього інституту, професіоналізму, фаховості, сумлінного ставлення державних службовців до виконання своїх посадових обов'язків, глибокого розуміння ними сучасних соціально-політичних змін у нашій державі та ідеологічної суті глобальних, засадничих перетворень у нашому суспільстві багато в чому залежить успіх перманентних реформаторських процесів у нашій країні. Адже одним із основних суб'єктів формування державної політики у різних сферах і галузях державного будівництва

та подальшої її реалізації у практичній діяльності різних державних органів є державні службовці.

На законодавчому рівні відносини у сфері державної служби вперше були урегульовані уже за часів незалежності нашої держави законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [1]. Хоч даний закон частково і віддзеркалював ідеологію та засадничі принципи організації діяльності державного апарату радянської епохи, він відіграв важливу прогресивну роль у становленні та функціонуванні інституту вітчизняної державної служби, а відтак і в становленні та розбудові молодого незалежної Української держави в перехідний період. У ньому вперше давалось законодавче поняття державної служби, визначались її ознаки та принципи, права і обов'язки державних службовців, вирішувалися питання проходження державної служби, пов'язані зі вступом на державну службу, службовою кар'єрою та припиненням державної служби, приводилася класифікація державних службовців та вирішувалося багато інших питань цього правового інституту.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням всебічного теоретико-правового осмислення функціонування новаторського на той час інституту державної служби приділялась значна увага з боку представників вітчизняної адміністративно-правової науки. До числа українських вчених-адміністративістів, які досліджували різні аспекти державно-службових відносин, можна віднести В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, Н. Т. Гончарук, В. Коваленка, В. Я. Малиновського, Н. Р. Нижник, І. М. Пахомова, О. В. Петришина, В. П. Тимошука та ін. Їх плідні теоретичні напрацювання послужили вагомим підґрунтям для подальшого удосконалення вітчизняного законодавства з питань державної служби. Водночас, поступальні процеси на шляху подальшого розвитку української державності та вітчизняного законодавства зумовили необхідність кардинального реформування інституту державної служби, перегляду і заміни багатьох застарілих і гальмівних положень існуючого законодавства про цю службу, що призвело до прийняття 17 листопада 2011 р. нового закону про державну службу, який через

різні об'єктивні причини так і не був введений в дію. А 10 грудня 2015 р., з урахуванням передового досвіду зарубіжних країн, передусім європейських стандартів у державно-службових відносинах, в Україні був прийнятий новий закон «Про державну службу», який набирає сили з травня 2016 р. Цей закон, безумовно, потребує відповідного теретико-правового аналізу, всебічного дослідження його реформаційних новацій, доктринального тлумачення окремих положень з метою ефективного застосування у практичному житті. Цим і зумовлюється актуальність, наукова і практична значимість теоретичних досліджень оновленого інституту державної служби.

Виклад основного матеріалу. Новий закон визначає поняття, принципи, правові та організаційні засади здійснення державної служби, орієнтованої на громадян в інтересах держави і суспільства. Він значно поглиблює поняття державної служби, деталізує її ознаки та зміст. У ст. 1 цього Закону державна служба визначається як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому та регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством. Порівняно із аналогічним законом 1993 р. у визначенні поняття державної служби дається ширше розуміння цієї професійної діяльності щодо виконання завдань і функцій держави, а саме вона

доповнюється ознаками публічності та політичної неупередженості.

Безперечно, державна служба як офіційна діяльність від імені держави, що здійснюється у загальносуспільних, публічних інтересах або ж в інтересах певної регіональної спільноти чи територіальної громади, завжди є різновидом публічної служби. Поняття публічної служби, як відомо, вперше законодавчо визначено в ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України наступним чином: це 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. Із даного визначення витікає, що основними видами публічної служби є: а) служба на державних політичних посадах; б) державна служба; в) служба в органах місцевого самоврядування. Слід вказати на не зовсім вдалу, на наш погляд, редакцію названої статті щодо вживання виразу «інша державна служба», якому передують перелік таких видів служби, як військова, альтернативна (невійськова) та ін., з чого виходить, що всі вони є видами державної служби.

Ознака професіоналізму державної служби є невід'ємною для цього виду державної діяльності. Вона завжди вказувалась у законодавстві при визначенні поняття державної служби. Цю ознаку можна інтерпретувати двоюко: а) як діяльність особи на посадах державної служби, що асоціюється з трудовою професією, якою ця особа в своєму житті займається постійно або тривалий час; б) як здійснення державно-службових обов'язків компетентно, якісно, на належному професійному рівні.

Політична неупередженість державної служби інтерпретується ст. 10 нового закону, у якій зазначається, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази, розпорядження чи доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Він не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії чи бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до

певних політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, а також для здоров'я та прав і свобод інших людей. Якщо державний службовець займає посаду державної служби категорії «А», то він не може бути членом політичної партії. На час такої служби він повинен зупинити своє членство у політичній партії. Такий службовець не може суміщати свою службу із статусом депутата місцевої ради. Крім того, державні службовці не мають права обіймати посади в керівних органах політичних партій, залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями, а також у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях. Крім іншого, державний службовець не має права організувати і брати участь у страйках та агітації, крім випадків, коли він у визначеному законом порядку бере участь у виборчому процесі.

Практичне виконання завдань і функцій держави також трактується у новому законі доволі розширено. Передусім законодавець вперше закріплює для державних службовців необхідність не лише виконання законів, завдань і функцій держави, але й діяльність щодо формування державної політики, яку в майбутньому може бути закріплено в законодавстві. Таке формування має здійснюватися шляхом аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, а також проектів міжнародних договорів. Іншою складовою, найбільш важливою для державної служби, є необхідність забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів. Крім безпосередньої реалі-

зації визначених законодавством повноважень певного державного органу, практичне виконання завдань і функцій держави здійснюється також шляхом забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг, здійсненням державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства та шляхом управління державними фінансовими ресурсами, майном та забезпеченням контролю за їх використанням. До функцій державної служби, які в сукупності формують її зміст, безперечно слід відносити і діяльність по управлінню персоналом державних органів.

Порівняно з аналогічним законом 1993 р., новий закон при визначенні поняття державної служби безпосередньо не наголошує на необхідності зайняття посади в державних органах або їх апараті та на оплатності державно-службової діяльності, тобто на отриманні зарплати за рахунок державних коштів. Ці невід'ємні складові державної служби законодавчо закріплені у визначенні поняття державного службовця, під яким розуміється громадянин України, що займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Посада державної служби розуміється як визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах визначених повноважень.

Дещо по-іншому в новому законі визначена система принципів державної служби. Зокрема, в аналогічному законі 1993 р. до такої системи віднесено принципи: 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 і законних інтересів органів місцевого і регіона-

льного самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій та об'єднань громадян. Новий закон за змістом багато в чому запозичує більшість із цих принципів, при цьому більш вдало і лаконічно трактуючи їх назву і визначення. Проте містить і цілий ряд нових принципів.

Державна служба за новим законом здійснюється із дотриманням таких принципів:

– верховенства права – трактується як забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

– законності – визначається як обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– професіоналізму – розуміється як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

– патріотизму – означає відданість та вірне служіння Українському народові;

– добросовісності – розглядається як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

– ефективності – власне, раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

– забезпечення рівного доступу до державної служби – визначається як заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

– політичної неупередженості – тобто недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до полі-

тичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

– прозорості – розуміється як відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім окремих випадків, визначених законами;

– стабільності – означає призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, а також незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Щодо принципу політичної неупередженості доцільно було б, на наше переконання, у новому законі закріпити норму, яка на час перебування особи на державній службі зобов'язувала б її призупиняти своє членство в будь-якій політичній партії.

Дія нового закону про державну службу поширюється в основному на державних службовців органів виконавчої влади, у т. ч. Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, а також органів прокуратури, органів військового управління, закордонних дипломатичних установ України та інших державних органів. Водночас, положення цього закону не поширюються на вищих посадових осіб держави, членів Уряду та їх заступників, керівників інших вищих органів держави, народних депутатів та депутатів місцевих рад, суддів, прокурорів, військовослужбовців, працівників поліції та інших правоохоронних органів, працівників державних підприємств, установ та організацій, працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, та працівників патронатних служб. Частина службовців із названих вище категорій перебувають на спеціальних видах державної служби (наприклад, мілітаризованої служби щодо окремих категорій військових, працівників органів внутрішніх справ тощо).

Отже, новий закон не відносить до категорії державних службовців працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, працівників патронатних служб, окремі категорії військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохорон-

них органів (які безпосередньо здійснюють правоохоронну, оперативну діяльність), працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами та ін. Водночас, варто зауважити, що окремі положення щодо цього питання визначені в новому законі не досить чітко. Це стосується, наприклад, суддів, прокурорів, окремих категорій військовослужбовців, працівників поліції та ін. Можливо, доцільно було б безпосередньо в законі назвати окремі спеціалізовані види державної служби, наприклад, цивільної, мілітаризованої та ін.

У новому законі по-іншому визначається класифікація посад державних службовців, хоч за основу такої класифікації переважно взяті аналогічні критерії попереднього закону. Насамперед, це організаційно-правовий рівень державного органу, де проходить службу певний службовець, роль і місце посади в такому органі і, відповідно, обсяг і характер службових повноважень на конкретній посаді. Зокрема, у ст. 6 закону говориться, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців. Установлюються три категорії посад державної служби, у тому числі: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби), посади вищих керівників державної служби; 2) категорія «Б» – середня ланка; 3) категорія «В» – всі інші посади державної служби. Кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» у державному органі повинна становити не більше третини його штатної чисельності. В свою чергу для цих категорій посад державної служби закон визначає дев'ять відповідних рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

У новому законі знову започатковується функціонування інституту державних секретарів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Передбачено повсюдне заміщення вакантних посад державної служби лише на конкурсних засадах, закріплено ряд інших про-

гресивних започаткувань у цій важливій сфері державної діяльності.

Висновки. Такі окремі новели нового закону щодо визначення поняття, ознак та принципів державної служби, а також її організаційно-правового регулювання. Хочеться сподіватися, що оновлена модель державної служби відтепер стане справжнім ефективним інструментарієм реального втілення в життя радикальних реформаційних змін на євроінтеграційному шляху нашої країни.

Література

1. *Про державну службу*: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

2. *Про державну службу*: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

3. *Про державну службу*: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

4. *Кодекс адміністративного судочинства України* від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

References

1. *Pro derzhavnu sluzhbu*: Zakon Ukraini vid 16 grudnja 1993 r. № 3723-XII // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini. – 1993. – № 52. – St. 490.

2. *Pro derzhavnu sluzhbu*: Zakon Ukraini vid 17 listopada 2011 r. № 4050-VI // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini. – 2012. – № 26. – St. 273.

3. *Pro derzhavnu sluzhbu*: Zakon Ukraini vid 10 grudnja 2015 r. № 889-VIII [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

4. *Kodeks administrativnogo sudochinstva Ukraini* vid 6 lipnja 2005 r. № 2747-IV [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.