

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Наукові праці МАУП, 2007, вип. 2(16), с. 237–240

*Із застосуванням Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, документів Голодержслужби досліджується функціонування і проходження державної служби в Україні.*

У ході соціально-економічних реформ і політичних перетворень в Україні особливе місце належить державній службі. Будучи частиною механізму державного управління, вона має стати основним засобом практичної реалізації складних суспільних відносин і процесів демократичної, правової держави.

Концепція адміністративної реформи в Україні, основні положення якої Указом Президента України покладено в основу здійснення реформування системи державного управління, передбачає відповідний розвиток та вдосконалення державної служби, становлення її справді професійною, високоефективною, соціальною та авторитетною [2].

Ефективність державної служби значною мірою залежить від професіоналізму державних службовців, їхніх моральних якостей і ділової активності. У зв'язку з цим особливо важливого значення набуває вдосконалення проходження державної служби, залучення на роботу в державні органи нового покоління державних службовців.

Таким чином, формування сучасної, добре відлагодженої та ефективно діючої державної служби належить до пріоритетних напрямів перетворень, що мають здійснитись у ході широкомасштабної адміністративної реформи в Україні. Про це свідчить також Стратегія реформування системи державної служби, затверджена Указом Президента України 19 квітня 2000 р. [3].

Зазначимо, що саме державний механізм є основною ланкою у структурі влади. Цей механізм приводиться в дію людьми, а його функції зале-

жать від кадрового складу. Отже, питання комплектування організованої діяльності державного механізму здобувають одне з першорядних значень.

Метою цієї статті є комплексне опрацювання теоретико-методологічних аспектів, визначення змісту та організаційно-правових особливостей державної служби в Україні як системи, а також її компонентів. Нормативну та інформаційну основу дослідження складають Конституція та закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, документи Голодержслужби. Оскільки дослідження має комплексний характер, разом з юридичною вивчалася політична та соціологічна література, публікації у пресі.

Актуальність зазначеної тематики привертала й нині привертає увагу вітчизняних науковців (Авер'янов В. Б., Александров Ю. В., Бандурка О. М., Голосніченко І. П., Грошевий Ю. М., Гусарев С. Д., Додін Є. В., Дубенко С. Д., Калюжний Р. А., Коваленко В. В., Коваленко Ю. І., Колодій А. М., Короткін В. Г., Ківалов С. В., Мельник М. І., Мостовий Г. І., Мотренко Т. В., Олійник А. Ю., Сущенко В. Д., Тацій В. Я., Толстоухов А. В., Шаповал В. М., Шемшученко Ю. С., Штефан В. В., Шмоткін О. В.), які дослідили сутність, зміст, форми діяльності державних органів у механізмі держави, напрями їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Розглянемо законодавчі та нормативно-правові акти, які сьогодні регулюють відносини у сфері державної служби:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Сама ідеологія чинної Конституції дає змогу го-

ворити про потенційну можливість функціонування державної служби і розкриває її соціальний характер. Конституційні основи функціонування інституту державної служби:

- забезпечення суспільного балансу і вираження соціальних інтересів — визначення оптимальної системи організації державної влади;
- установча — створення конституційно-правового інституту державної служби;
- організаційна — визначення за допомогою конституційного апарату основних параметрів побудови і функціонування інституту державної служби;
- юридична — визначення основ законодавчого регулювання державно-службових повноважень відносно різних гілок влади;
- ідеологічна — визначає систему поглядів, ідей щодо місця і ролі державної служби, прав людини і громадян на державну службу, формування громадського суспільства (ст. 38 визначає рівний доступ громадян до державної служби, ст. 64 — конституційні права і свободи громадян, ст. 55 — механізм захисту інтересів громадян, ст. 8 — верховенство права та ін.).

2. Міжнародно-правові документи стосовно питань державної служби:

2.1. *Загальна декларація прав людини*, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., яка визначає право рівного доступу кожної людини до державної служби та управління.

2.2. *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права* від 16 грудня 1966 р.;

2.3. *Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку*, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р.

2.4. *Конвенція Міжнародної організації праці про дискримінацію* від 1958 р., яка визначає рівний підхід і можливості при прийомі на роботу.

3. Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. — регулює суспільні відносини, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних і соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, а також визначає загальні засади діяльності, статус державних службовців, які працюють у державних органах і державному апараті, зі змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 11 липня 1995 р. № 282/95-ВР, від 5 жовтня 1995 р. № 358/95-ВР, від 22 березня 1996 р. № 96/96-ВР, від 13 травня 1999 р. № 647-XIV, від 7 червня 2001 р. № 2493-III, від

16 січня 2003 р. № 432-IV, від 15 травня 2003 р. № 762-IV, також Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. № 2493-III.

4. Спеціальні закони — регламентують державно-службові відносини (закони України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про митну службу”, “Про прокуратуру України”, “Про Збройні Сили України”, “Про міліцію”, “Про боротьбу з корупцією” та ін.).

5. Укази Президента України — забезпечують можливість встановлення механізму швидкого правового регулювання сфери відносин державної служби. Серед документів цього рівня важливе значення мають такі:

5.1. *Стратегія реформування державної служби в Україні*, розроблена на період 2000–2004 рр. і затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, визначає напрями забезпечення результативності і стабільності функціонування державних органів влади відповідно до їх завдань, повноважень, компетенції на конституційних засадах в контексті проведення адміністративної реформи.

5.2. *Указ Президента України* про підвищення ефективності системи державної служби від 11 лютого 2000 р. № 208/2000.

5.3. *Укази Президента України*: “Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та програми роботи із керівниками державних підприємств, установ та організацій” від 10 листопада 1995 р. № 1035/95, “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” від 30 червня 1995 р. № 398/95.

5.4. *Указ Президента України* “Про день державної служби” від 4 квітня 2003 р. № 291/2003, яким встановлено в Україні професійне свято — День державної служби, яке відзначається щорічно 23 червня — у День державної служби Організації Об’єднаних Націй.

5.5. *Указ Президента України* “Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” від 5 березня 2004 р. № 278/2004, спрямований на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів Європейського Союзу, що, зрештою, сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг.

6. Постанови Кабінету Міністрів України — затверджують певні положення, правила

функціонування державної служби (постанови від 12 вересня 1995 р. № 847 “Про затвердження положення про формування кадрового резерву”, “Про управління державною службою” від 2 квітня 1994 р. № 209, “Про проведення атестації від 28 лютого 2000 р. № 1922, “Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад” від 15 лютого 2002 р. № 169 та ін.). Особливе місце в документах цього виду займає Наукова програма дослідження розвитку державної кадрової служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління, затверджена постановою КМУ від 8 серпня 2002 р. № 953.

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України: “Про затверджений перелік керівників структурних підрозділів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, які призначаються та звільняються з посад відповідно Кабінетом Міністрів України, міністрами, керівниками інших центральних органів державної виконавчої влади та керівниками місцевих органів державної виконавчої влади”, “Про віднесення посад працівників державних органів до відповідних категорій державних службовців” та ін.

8. Кримінальний Кодекс України від 5 квітня 2001 р. — визначає порядок юридичної відповідальності за злочини у сфері службової діяльності (перевищення влади або службових повноважень, службове підроблення, службова недбалість, давання, одержання або провокація хабара).

9. Інші нормативні акти, які приймаються міністерствами та відомствами України (наказ Міністерства фінансів “Про затвердження інструкції про службові відрядження” від 15 травня 1995 р. № 80, наказ Міністерства охорони здоров'я “Про порядок видачі медичної довідки про стан здоров'я претендентів на посади керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій” від 10 січня 2000 р. № 23).

Сучасний правовий інститут державної служби — це система правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби [2]. Отже, правове регулювання державної служби поділяється на три великих блоки в системі державно-службових відносин [3]:

- 1) формування системи державної служби;
- 2) створення правового статусу державних службовців і гарантій його здійснення;
- 3) механізм проходження державної служби.

Підсумовуючи викладене вище про державну службу, варто ще раз відзначити тісний зв'язок цієї служби з державою. Державна служба — це самостійний вид трудової діяльності, яку здійснюють люди (державні службовці). Ця діяльність виконується професійно і покликана забезпечити виконання повноважень, покладених на державні органи.

Державна служба в Україні не має своєї багатой історичної спадщини, а відтак, необхідного у цій сфері досвіду. Історично склалося так, що Україна постійно перебувала під владою інших держав, а тому змушена була підкорятися їх законам і прямувати слідом за ними, а не обирати шлях власного розвитку. Можливість такого вільного вибору до розвитку держави Україна отримала лише у 1991 р., після набуття статусу незалежної і суверенної держави. Саме з того часу почалася розбудова нашої держави у всіх сферах, зокрема у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що за такий короткий період дуже важко створити бездоганно діючу та оптимально ефективну систему. Тому зараз часто доводиться стикатися з недосконалістю та недостатньою ефективністю діяльності державних органів, хоча постійно відбуваються вдосконалювальні процеси, видаються нові закони і постанови, виправляються старі. Важко не помітити того, що цей процес удосконалення з кожним роком усе ширше охоплює всі аспекти державного управління.

Аналізуючи інститут державної служби з різних точок зору, можна визначити, що він є системою з такими складовими: поняття державної служби; її принципи і види; етика державної служби; поняття державного службовця й посадової особи; службова кар'єра; оцінка діяльності службовців; відповідальність службовців і контроль за їхньою діяльністю; управління державною службою; матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців; реформування державної служби.

Встановлення категорій і рангів державних службовців дає змогу підвищити ефективність державної служби, стабільність кадрів, оскільки дозволяє вирішувати багато питань, пов'язаних з підготовкою, добором і розстановкою кадрів, їхньою перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, просуванням по службі, оплатою праці і пенсійним забезпеченням. Добре розроблена система кваліфікації посад державних службовців, що базується на системі заслуг, сприяє призначенню на посади найбільш підготовлених для

цієї діяльності спеціалістів. Водночас класифікаційна система посад державних службовців України потребує подальшого вдосконалення з метою уніфікації, приведення її у відповідність зі змінами, що відбуваються в суспільстві, з тими системами, які існують у країнах Європейського Союзу. Це дасть змогу нашій державі поступово інтегруватися до європейської спільноти.

Планування та розвиток кар'єри державних службовців є необхідними складовими ефективною діяльності будь-якого органу державної влади. Органи влади, дбаючи про професійний розвиток своїх працівників, у такий спосіб формують сприятливий і діловий клімат у колективі, підвищують мотивацію співробітників та їхню відданість організації, забезпечують збереження управлінських традицій. Планування і розвиток професійної кар'єри мають позитивний вплив на державних службовців. Підвищуючи свою кваліфікацію, здобуваючи нові знання та навички, вони стають більш конкурентоспроможними на ринку праці та отримують додаткові можливості для професійного зростання як усередині організації, так і за її межами.

Домагаючись цілей держави, виконуючи функції державної служби, державний службовець

завжди повинен дотримуватися прав та інтересів громадян. Лише такий підхід поверне довіру населення до інституту державної служби, до органів державної влади і держави в цілому.

У сукупності юридичні норми визначають цілі, засоби і методи діяльності державних органів.

Зазначимо, що головним призначенням державних органів є виконання законів. Як зазначають провідні вчені, саме у процесі діяльності державних органів відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання та управління важливими процесами суспільного розвитку [1].



### Література

1. Авер'янов В. В. Органи виконавчої влади в Україні. — К.: Ін. Юре, 1997. — 48 с.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К.: ДВПП Міннаука, 1998. — 62 с.
3. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України // Уряд кур'єр. — 2000. — 19 квіт.

*Розкривається формування сучасної, добре відлагодженої та ефективно діючої державної служби як пріоритетний напрям перетворень, що мають здійснюватись у ході широкомасштабної адміністративної реформи в Україні. Про це свідчить також стратегія реформування системи державної служби, затверджена Указом Президента України 14 квітня 2000 р.*

*Раскрывается формирование современной, хорошо отлаженной и эффективно действующей государственной службы как приоритетное направление преобразований, которые должны происходить в ходе широкомасштабной административной реформы в Украине. Об этом свидетельствует также стратегия реформирования системы государственной службы, утвержденная Указом Президента Украины 14 апреля 2000 г.*

*The author of the article outlines the forming of the modern, well-adjusted and affectively functioning state service, which is one of the priority ways of transformation, that should be provided during the grand administrative reform in Ukraine. This is proved by the strategy of the state service reform, adopted by the Act of President in April 14 2000.*

Надійшла 22 травня 2007 р.