

УДК 349.2(477)

Ковалик Володимир Васильович,
кандидат історичних наук,
професор кафедри історії держави і права
Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького



ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті обґрунтовується необхідність реформування державної служби в Україні на сучасному етапі. За результатами дослідження сформульовано та узагальнено конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавства в цій сфері.

Ключові слова: державна служба, посадова особа, ієрархія посад, категорії і ранги державних службовців.

Постановка проблеми. Державна служба завжди була, є і в майбутньому залишиться одним з головних інститутів держави. Всі ключові державницькі процеси відбуваються за участю державної служби і багато в чому завдяки їй, тому дослідження різноманітних аспектів її побудови, розробка теоретичних моделей, вивчення історії її виникнення і розвитку, динаміки якісних змін, що відбуваються, та прогнозування того, що саме необхідно змінити для кращого її функціонування в майбутньому, – питання, які не втратять своєї актуальності.

Процеси державотворення, становлення демократичної системи державної влади, які розпочалися з набуттям Україною статусу самостійної незалежної держави, – явища надзвичайно складні і багатоаспектні. Зміна соціально-політичної і державно-правової ситуації в країні зумовила необхідність реформування всієї системи державного управління.

Однією зі сфер сучасного реформування в Україні є державна служба, яка визнається одним з найважливіших інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і функцій сучасної держави. Без сумніву, цей інститут потребує докорінних змін. При чому, важливим є реформування не лише структури та порядку її функціонування, а й зміна самої ідеології державної служби, у якій пріоритетне місце займає людина.

Для недопущення гальмування державницьких процесів вжиття негайних заходів потребує проблема формування якісно нової державної служби, яка б ґрунтувалась на засадах демократизму, гуманізму та справедливості.

Отже, актуальність дослідження зумовлена як науковою, так і суспільно-політичною значущістю проблеми.

Об'єктом дослідження є державна служба як самостійний інститут адміністративного права. Предметом розгляду виступає вивчення та аналіз сутнісних ознак державної служби, її основних рис і принципів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням та розробкою цієї проблематики займалися багато як вітчизняних так і зарубіжних науковців. Значний

внесок у дослідження і розробку інституту державної служби внесли такі відомі фахівці, як: А. Барабашев, Д. Бахрах, Б. Гурне, Т. Конте, А. Оболонський, Ю. Старилів та інші. В Україні питанням державної служби займалися такі визначні вітчизняні фахівці в галузі правової і політичної науки, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Н. Грінівецька, І. Коліушко, І. Пахомов та деякі інші.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз проблеми вдосконалення функціонування державної служби. Реалізація цієї мети передбачає огляд і узагальнення масиву теоретичних напрацювань з приводу державної служби, визначення ролі і місця інституту державної служби в незалежній Україні, огляд чинного законодавства в цій галузі і шляхів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією зі сфер сучасного реформування в Україні є система державного управління і державна служба як її елемент. Реформування державної служби є невід'ємним процесом від усього державно-правового будівництва в будь-якій країні і в будь-який час. До сьогоднішнього дня в більшості країн світу інститут державної служби еволюціонував в одну з підвалин демократичної правової держави, став важливою гарантією ефективного функціонування державного механізму. В Україні цей процес розпочався в 1992 році, коли вперше постало завдання її реформувати в напрямку створення ефективного апарату держави.

У 1993 році був прийнятий Закон України «Про державну службу». Вперше на законодавчому рівні було встановлено принципи державної служби, визначено загальні засади діяльності та правовий статус державних службовців, закріплено право громадян України на державну службу. Закон в загальних рисах сформулював основні елементи державної служби: етику поведінки державного службовця, структуру управління державною службою, права, обов'язки, обмеження, особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, проходження державної служби, інститут кар'єрної служби, підстави припинення державної служби, матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців тощо.

Безперечно, у Законі є норми, які дійсно сприяють формуванню суспільно необхідного статусу сучасної державної служби: введення конкурсів та атестацій, обмеження, пов'язані зі статусом державного службовця, гарантії і привілеї службовцям. Проте в цілому в Законі все ж привалює не принцип оцінки і просування службовців на засадах їх заслуг, який є визначальним у сучасній державній службі розвинутих країн, а бажання створити режим відтворення і захисту державних службовців як певної соціальної групи [5, с. 205].

Ситуацію, яка склалася в площині модернізації державної служби на думку В. Цветкова, можна характеризувати як боротьбу двох тенденцій – корпоративістської та демократичної. «Поки що можна констатувати, що нині в розвитку нашої державної служби діють дві тенденції. З одного боку, це певне просування у напрямі її демократичної модернізації з урахуванням світового досвіду, а з іншого, – намагання створити незалежну від громадського контролю бюрократичну корпорацію з її особливою системою цінностей [6, с. 206].

Очевидно, що такі песимістичні погляди на сучасний етап державної служби не безпідставні і мають право на існування. З метою подолання такої ситуації система державної служби підлягає глибокому і всебічному реформуванню з урахуванням тенденцій модернізації державної служби в розвинених зарубіжних державах.

З прийняттям Закону України «Про державну службу», реалізацією його основних положень та вимог виникла можливість констатувати факт утворення в Україні інституту державної служби, який вважається одним із основних публічно-правових інститутів



сучасного суспільства і ефективне функціонування якого є невід'ємним елементом правової, демократичної організації держави [4, с. 93]. Зазначений Закон виконав своє призначення щодо створення інституту державної служби, але фактично вичерпав себе, не відповідає вимогам сьогодення і потребує доопрацювання і внесення значної кількості змін та доповнень.

Річ в тому, що підхід, яким пішов законодавець на час прийняття Закону України «Про державну службу», видався найбільш вдалим і прийнятним і полягає в тому, що цей Закон регулює відносини лише в державних органах та їх апаратах, тобто регулює державну службу у вузькому розумінні цього поняття. Проте, як виявилось, такий підхід має низку недоліків, які привели до необхідності уточнення багатьох сутнісних питань державної служби.

У Концепції адміністративної реформи України зазначається, що розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та удосконаленням державної служби. Метою реформування цього інституту є становлення справді професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби, цілями і завданнями якої мають стати охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості.

Першим кроком у цьому напрямі має стати оновлення законодавства про державну службу відповідно до вимог Конституції України 1996 року.

У Конституції близько десяти статей присвячено питанням організації державної служби, які повинні стати підґрунтям для приведення у відповідність з духом та буквою Конституції як власне Закону «Про державну службу», так і прийнятих на його основі підзаконних нормативно-правових актів щодо окремих проблем організації державно-службових відносин [4, с. 95].

Конституційні засади повинні розвиватися перш за все шляхом прийняття необхідних законів та інших нормативно-правових актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин у цій сфері, а також діяльність держави щодо створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов реалізації конституційного права громадян України на державну службу.

Для вирішення проблем правового регулювання державно-службових відносин важливе значення має розробка пріоритетних напрямків, системного підходу до створення законодавства, що має складати інститут державної служби. При цьому знову ж таки слід виходити з аналізу конституційних норм, що встановлюють основи побудови державного апарату, його системи та структури, формування кадрової політики держави. У цьому плані такі вчені фахівці в галузі адміністративного права, як І. Куліушко та О. Петришин, у своїх публікаціях висловлюють думку про необхідність підготовки спеціальної Програми, яка б містила конкретний перелік питань, що підлягають перегляду на основі Конституції, та терміни виконання таких завдань [4, с. 95].

Дехто з фахівців висловлюється за розробку програми, яка б повністю охоплювала всі аспекти реформування державної служби. Зокрема, С. Дубенко зазначає, що доцільно було б розробити комплексний, системний документ, у якому необхідно визначити мету, основні напрями, відповідні заходи для їх реалізації, а саме: передбачити організаційно-правове і, що дуже важливо, матеріальне забезпечення. Таким документом мала б стати Програма реформування державної служби [3, с. 93].



Концепція адміністративної реформи визначає, що державна служба має розвиватися на таких засадах:

- класифікація державних органів і посад державних службовців;
- визначення сфери державної служби і статусу державних службовців;
- конкурсність, об'єктивність, прозорість і гласність при прийнятті на державну службу та здійсненні службової кар'єри;
- вдосконалення адміністративної культури державних службовців та посилення суспільної довіри до них;
- правова захищеність та політична нейтральність на державній службі;
- мотивація, стимулювання та заохочення державних службовців;
- професійна підготовка кадрів для державної служби;
- оптимізація структури управління державною службою.

Отже, Концепція визначила основні напрями роботи для реформування інституту державної служби. У змісті цих напрямів звичайно існує ще багато нюансів, які є надзвичайно важливими, мають концептуальне значення і також потребують розробки і втілення в процесі реформування.

Зокрема, у Законі України «Про державну службу» вперше на офіційному рівні сформульовано поняття державної служби в Україні як професійної діяльності осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичних завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. У той же час у Законі відсутнє поняття державного службовця. Про його зміст можна лише робити висновок, виходячи з аналізу поняття державної служби. До державних службовців належать особи, що займають посади в державних органах та їх апараті та мають відповідні службові повноваження. Державні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи на тимчасовій основі на підставі, як правило конкурсного відбору (залежно від категорії посади). Посада, яку зайбіймає державний службовець визначає зміст його діяльності і правовий статус. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про державну службу», посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Таким чином, можна зробити висновок, що в Законі фактично ототожнюються поняття «державний службовець» і «посадова особа», що привело до розмитості визначальних понять Закону.

Окрім того, у Законі згадується поняття посадових осіб, під якими розуміються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами чи іншими нормативно-правовими актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Питання щодо визначення поняття посадової особи має дуже важливе значення, тому наведене визначення не є задовільним з принципових позицій через свою нечіткість і недостатню визначеність. Воно підлягає уточненню шляхом виключення з кола посадових осіб, які виконують консультативно-дорадчі функції, оскільки вони не мають повноважень приймати рішення і не несуть за них юридичної відповідальності, що вважається невід'ємною ознакою статусу посадової особи.

Поняття посадової особи належить до числа міжгалузевих, тому воно повинно бути узгодженим з трактовкою посадових осіб в інших галузях права (особливо в кримінальному праві). З огляду на це до числа посадових осіб слід відносити службовців не тільки на підставі важливості виконуваних ними функцій, а й з урахуванням їх правового статусу.



Не вирішеною до кінця проблемою Закону є проблема визначеності сфери його дії, відсутність розподілу видів державної служби в залежності від класифікації органів державної влади, інших державних інституцій та посад у них. Також у Законі не врегульоване питання щодо безпосередньої активності політичної діяльності державних службовців, хоча загальновідомо, що одним із головних принципів державної служби є політична нейтральність державних службовців, служіння їх суспільству і державі, а не окремим політичним силам. Вирішення цих питань можливе через прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу».

Чинна редакція Закону «Про державну службу» встановлює основні принципи державної служби, перелік яких у процесі реформування необхідно доповнити. До числа основних принципів слід додати перш за все верховенство Конституції України та законів України, що повинно конкретизувати загальні вимоги законності щодо здійснення державно-службової діяльності, політичну і релігійну нейтральність. Також до переліку основних принципів слід додати положення про рівний доступ громадян України до служби в органах державної влади та їх апараті, що ґрунтується на нормах Конституції України. Відкритість та прозорість як основні принципи державної служби мають сприяти демократизації здійснення державно-владних повноважень, підконтрольності державно-службової діяльності, підвищенню відповідальності державних службовців у стосунках з громадянами.

У Законі «Про державну службу» закріплені основні права та обов'язки державних службовців. Також необхідно наголосити, що в Законі закріплене не стільки право, скільки обов'язок державного службовця будь-якого рівня при отриманні доручення, яке суперечить чинному законодавству, невідкладно, у письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити про це вищу за посадою особу.

Разом з тим це положення потребує доопрацювання і перегляду в бік спрощення процедури вирішення такої ситуації. Чинна редакція Закону (ч. 2 ст. 10) передбачає досить ускладнену процедуру, у той час як Конституція (ст. 60) прямо забороняє віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу та передбачає за це юридичну відповідальність.

Перелік основних обов'язків державних службовців доцільно було б доповнити також обов'язком своєчасно розглядати звернення громадян, їх об'єднань, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, приймаючи щодо них обґрунтовані рішення.

Перелік основних прав службовців державних органів та їх апарату також може бути доповнений. Зокрема до переліку слід додати право знайомитися з документами щодо своїх прав та обов'язків, оцінки якості своєї роботи, умов проходження служби, що повинно підсилити юридичні гарантії правового становища державного службовця та визначити юридичні підстави для просування у службі та службової кар'єри [4, с. 98].

Посади державних службовців класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу і характеру компетенції на конкретній посаді, ролі та місця посади в структурі державного органу. Зокрема, встановлено сім категорій посад державних службовців, яким відповідають п'ятнадцять рангів. При прийнятті на державну службу працівникові присвоюється ранг у межах конкретної категорії посад відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад державний службовець за загальним правилом має успішно пропрацювати на ній два роки.



Встановлення категорій і рангів державних службовців має велике значення для забезпечення ефективності державної служби, стабільності кадрів, оскільки дає змогу вирішувати багато питань, пов'язаних з підготовкою, добором, розстановкою кадрів, їх перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, просуванням у службі, а також оплатою праці та пенсійним забезпеченням.

Ієрархія категорій посад, викладена в ст. 25 чинного Закону «Про державну службу», потребує модернізації, оскільки вона є досить застарілою і громіздкою, що аж ніяк не сприяє демократизації та ефективності організації державної служби.

У нинішній час практично у всіх країнах Європи, Канаді, США та деяких інших державах у законодавчому порядку встановлюються категорії посад і ранги. Разом з тим слід зауважити, що за рекомендацією відповідних служб країн Європейського Союзу в основу кваліфікації посад державних службовців у країнах Європи покладено рівень освіти. За цим критерієм виділяється чотири групи категорій державних службовців – А, Б, В, Г (вища, висока, середня та проста служба). Чотириланковий стандарт організації служби в державних органах та їх апараті повинен бути побудований на підставі об'єктивних критеріїв, зорієнтованих на роль посади в державному органі та рівень відповідальності виконуваних державним службовцем функцій. Тому пропонується до категорії А відносити керівників великих колективів державних службовців, до категорії Б – керівників структурних підрозділів великих колективів державних службовців, В – фахівців, які займають посади в державних органах, Г – обслуговуючих працівників [4, с. 99].

Запропонований підхід значною мірою сприяв би уніфікації класифікації посад у різних галузях державної служби України та у військовій ієрархії.

Доцільно змінити і підхід до інституту «рангів» державних службовців. У зв'язку з цим слід збільшити їх кількість до тридцяти, з метою забезпечення гнучкості у визначенні кваліфікації службовця та в оплаті праці [2, с. 339].

Виникає також об'єктивна потреба у вдосконаленні національної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Одним із головних завдань реформування державної служби має стати забезпечення об'єктивності в підборі кадрів. Необхідно передбачити, що зайняття службових посад здійснюється тільки за результатами конкурсу, а також встановити певні механізми для гарантування демократичності і прозорості цього процесу.

З досвіду країн Європи можна виокремити дві моделі організації підбору кадрів:

- 1) «система кар'єри», за якої державні службовці починають службовий ріст із найнижчих шаблів у службовій ієрархії державної служби, а держава сприяє їм у подальшій кар'єрі;
- 2) «система посад», за якої на посади кожного рівня організовується відкритий конкурс, у якому мають право брати участь не лише державні службовці [2, с. 338].

Слід зазначити, що «система кар'єри» характерна для країн з так званою закритою системою державної служби (таких як Франція та Японія), а «система посад» властива країнам з відритою системою державної служби, прикладом яких можуть бути Сполучені Штати Америки та деякою мірою Швеція.

На сьогодні для України більше підходить «система посад», оскільки у нас не існує підготовленого і сформульованого корпусу державних службовців.

Висновки. Підсумовуючи усе вищенаведене, можна сказати, що в нашій державі закладена певна законодавча база для функціонування інституту державної служби, яка потребує досить серйозного вдосконалення та розвитку.



У цьому напрямку пропонуємо якнайшвидше прийняти Закон України «Про державну службу» в новій редакції з метою забезпечення органів державної влади кваліфікованими та політично нейтральними кадрами, змінивши при цьому назву на «Про службу в органах державної влади».

Цей Закон повинен максимально повно регулювати відносини в органах державної влади. Зокрема мають бути детально регламентовані порядок прийняття на державну службу та питання службової кар'єри, питання класифікації посад в органах державної влади, навчання державних службовців, дисциплінарна відповідальність тощо. Дехто з фахівців висловлюється про недоцільність прийняття такого Закону, про впровадження необхідних новацій у законодавчому регулюванні інституту державної служби шляхом внесення відповідних змін та доповнень до чинного Закону. Однак на думку більшості науковців, внесення фрагментарних змін не приведе до дійсного реформування цього інституту, спрямованого на задоволення сучасних потреб держави у забезпеченні органів державної влади кваліфікованими, політично нейтральними кадрами [2, с. 334]. Пропонується також розробити узагальнюючий Закон України «Про основні засади державної служби і служби в органах місцевого самоврядування».

Окрім того, має бути проведена значна робота зі створення розгалуженої системи законодавства (як із визначення загальних положень, які б поширювалися на систему державної служби в широкому розумінні щодо забезпечення функціонування усіх державних органів, установ та підприємств та були б закріплені в окремому Законі «Про засади державної служби в Україні, так і з розробки низки спеціальних законодавчих актів щодо окремих напрямів державно-службової діяльності) [1, с. 81].

Список використаних джерел

1. Битяк Ю. П. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні / Ю. П. Битяк // Вісник Академії правових наук України, 1998. – № 2 (13). – С.75-82.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 662с.
3. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. – К. : Ін Юре, 1999. –242с.
4. Коліушко І. Основні напрями реформування законодавства про державну службу / І. Коліушко, О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 4. – С.92-103.
5. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / за заг. ред. В. В. Цветкова. – К. : «Оріяни», 1998. – 364с.

Ковалык В. В. Основные направления реформирования государственной службы на современном этапе

В статье обосновывается необходимость реформирования государственной службы в Украине на современном этапе. По результатам исследования сформулированы и обобщены конкретные предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: государственная служба, должностное лицо, иерархия должностей, категории и ранги государственных служащих.

Kovalyk V. V. Main directions of reforming the civil service at the present stage

The article substantiates the need for civil service reform in Ukraine today. The study formulated and generalized concrete proposals on improvement of legislation in this area.

Key words: civil service, official hierarchy of posts, categories and ranks of civil servants.

