

УДК 342.5+351

Ковалик Володимир Васильович,
кандидат історичних наук,
викладач ВП НУБіП України,
«Заліщицького аграрного коледжу ім. Є. Храпливого»,
адвокат



ПОНЯТТЯ, ОСНОВНІ РИСИ І ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті здійснюється аналіз основоположних засад адміністративного законодавства, які регламентують створення та функціонування державної служби. Особлива увага приділяється характеристиці основних понять, рис і принципів державної служби. Розкриваються окремі етапи становлення апарату державної служби в Україні. Автор звертає увагу на те, що державна служба, як різновид соціальних інститутів повинна забезпечувати права і свободи людини.

Ключові слова: державна служба, адміністративне право, принципи, підінститути, державне регулювання, соціальні інститути.

Постановка проблеми. Державна служба основоположний інститут кожного сучасного суспільства незалежно від політичного устрою. Це складне системне явище яке слід розглядати як державно-правовий та соціальний інститут багатофункціонального призначення. На сучасному етапі розвитку Української державності питання державної служби займає чільне місце у здійсненні адміністративної реформи. Це зумовлене тим, що становлення демократичної, правової, соціальної Української держави не можливе без становлення якісно нового інституту державної служби.

Наукова актуальність нашого дослідження зумовлена потребою комплексного наукового до розкриття поняття, основних рис і принципів організації державної служби в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні та процесі формування кадрового апарату за новітніми європейськими стандартами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання інституту державної служби стали об'єктом наукових пошуків цілого ряду вітчизняних та іноземних науковців. Особлива увага дослідниками зосереджується відносно проблем адміністративної реформи та кадрового забезпечення органів державної влади. Разом з тим, поза увагою дослідників залишається цілий ряд питань, які стосуються насамперед відповідності норм адміністративного права та принципів державної служби міжнародним правовим стандартам.

Методологічною основою нашого дослідження стали праці таких науковців, як В. М. Баришнікова, С. Д. Дубенка, А. А. Коваленка, В. Я. Малиновського, О. Оболевського та ін.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є формулювання комплексного підходу до розуміння поняття, основних рис і принципів державної служби, як інституту адміністративного права в Україні.



Виклад основного матеріалу дослідження. Конституцією Україна визначається демократичною, соціальною, правовою державою. Виходячи з цих положень змінюється суть і призначення державної служби. Якщо в період панування радянської ідеології в Україні державна служба розглядається лише як інститут втілення в життя інтересів незначного політичного прошарку населення, то головною її суттю сьогодні є служіння інтересам всього народу, реалізація законів держави. Іншими словами, сучасна державна служба виходить з того, що державні службовці повинні проводити політику держави, спрямовану на забезпечення реалізації прав в свобод громадян та захист їх інтересів, а не політику окремих політичних партій чи рухів. Як влучно зауважив з цього приводу В. М. Баришніков «головною рисою сучасної державної служби має стати пріоритет права і свобод людини» [1, с. 21].

Вперше в Україні поняття державної служби було сформульоване в Законі України «Про державну службу» в ст.1 якого закріплено, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Визначення закріплене в Законі в цілому є правильним, та все ж, на думку переважної більшості науковців у галузі адміністрування, видається не зовсім вдалим, оскільки не відображає всієї повноти поняття, а також меж державної служби як такої.

Поняття державної служби можна розглядати в широкому і вузькому розумінні. Так, С. Дубенко зазначає, що державна служба в широкому розумінні зводиться до виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, в інших організаціях. У вузькому розумінні – це виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних органах [2, с. 39]. Тобто, широке розуміння терміну охоплює всю сукупність людей, які працюють в державних та комунальних установах і на підприємствах незалежно від характеру їх діяльності, інакше кажучи всі, окрім тих хто працює в приватному секторі. За такого підходу в державну службу входять працівники підприємств і організацій, які не знаходяться у приватній власності: заводів, лікарень, шкіл, наукових установ тощо. Виходячи з такої точки зору, визначення поняття державної служби, закріплене в законі України «Про державну службу» є відображенням його у вузькому розумінні.

Такий підхід законодавця до визначення поняття державної служби зумовлюється обставинами які склалися в Україні на час прийняття Закону, однак, об'єктивні умови і зарубіжний досвід свідчить, що державну службу доцільніше розглядати в широкому розумінні, тому положення Закону в майбутньому необхідно скорегувати відповідно до вимог часу, з'ясувавши межі державної служби та її предмет.

Державна служба – комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність всіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність даного інституту полягає в тому, що по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права: по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципи державної служби. Водночас, правовий інститут державної служби складається з норм багатьох галузей права: конституційного, міжнародного, фінансового, деяких інших галузей права, норми ж адміністративного права в цьому інституті є найбільш численними. Ними регулюються найважливіші організаційні елементи державної служби – правовий статус посади в державних органах та їх апараті, статус державного службовця і посадової особи, категорії посад і ранги посадових осіб, вимоги до державних службовців, порядок проходження державної служби, організація



управління державною службою, проведення атестації державних службовців, адміністративна і дисциплінарна відповідальність державних службовців та інше. Тому, адміністративно-правові норми, які регламентують питання державної служби, складають частину цього інституту і самостійний інститут адміністративного права.

Як соціально-правовий інститут державна служба має свої цілі і виконує певні функції. Говорячи про цілі, необхідно виходити з того, що по-перше, державна служба як соціальний інститут повинна виробити умови для її зв'язку із запитамі народу, тобто вона має розкривати свою соціальну природу; по-друге, вона має створити чітку і об'єктивну систему організації роботи державного апарату.

Визнаючи функції державної служби, слід мати на увазі, що державна служба є необхідним елементом всіх управлінських процесів в державі і, що саме вона покликана забезпечити ефективне функціонування всіх гілок влади. Саме за її посередництвом громадяни можуть реалізувати свої права, свободи і законні інтереси. Іншими словами, функції, притаманні державній службі як суспільному інституту, відображають її роль і призначення в суспільстві.

Для розкриття змісту державної служби необхідно також визначити її принципи, в яких повною мірою повинно відобразитися найважливіше у змісті та значення державної служби.

Принципи державної служби можна визначити як основоположні ідеї, положення, настанови, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань органів державної влади, повноважень та обов'язків державних службовців, які працюють у системі державної служби [5, с. 435]. Вони становлять основу організації та функціонування державних органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Відсутність чітко сформульованих правових принципів державної служби тягне за собою появу в ній елементів бюрократизму, беззаконня та несправедливості. Розгляд принципів державної влади дає відповідь на запитання: що є головним в інституті державної служби, без чого не можуть існувати різні підінститути комплексного правового інституту державної служби. «Основне значення принципів державної служби полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю» життєздатність, практичну організацію та реальне функціонування державної служби [6, с. 54]. Разом з тим, принципи державної служби формулюються на основі певного правового досвіду і правової культури в державі та ґрунтуються на основних положеннях правової системи.

З одного боку, формулювання та визначення принципів державної служби залежить від функціонуючої моделі державної служби, а з іншого боку, принципи обумовлюють модель державної служби, засади якої формуються законодавством.

Принципи державної служби визначають: сутність державної служби та її найважливіші риси; загальний характер управлінської, законотворчої, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої, та іншої діяльності державних службовців; закономірності в системі організації та функціонування державної служби; значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби; об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин [4, с. 23].

В спеціальній літературі відображені різні підходи до класифікації принципів державної служби. Один з найбільш прийнятних підходів запропонував А. Коваленко. На думку автора, принципи державної служби умовно можна згрупувати у дві групи: загальні та організаційно функціональні. Перша група принципів дозволяє уявити держслужбу як один з основних механізмів реалізації державної влади [3, с. 34].



Загальні принципи державної служби зумовлені положенням Конституції України, та прямо закріплені в Законі України «Про державну службу». Вони являють собою певну модель для всіх інших законодавчих та нормативних актів, реалізуються в процесі практичної професійної діяльності державних службовців і є загальнообов'язковими для всіх органів та службовців.

У ст. 3 Закону України «Про державну службу» закріплено, що державна служба в Україні базується на таких принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональній 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.

Організаційно-функціональні принципи визначають організаційні засади функціонування інституту державної служби. До них можна віднести такі принципи як: єдність системи державної служби; політична нейтральність державної служби; уніфікованість державної служби; стабільність інституту державної служби; ефективність держслужби та системи заслуг.

Зазначені принципи в цілому відображають сутність державної служби як соціально-правового інституту, визначають вихідні положення та основні ідеї цього інституту, а також дозволяють уявити держслужбу як єдину багатофункціональну систему.

Висновки. Підсумовуючи все вищесказане, слід зазначити, що державну службу можна визначити, по-перше, як вид трудової діяльності, який полягає в практичному здійсненні функцій держави працівниками державного апарату, посадовими особами державних установ і отримання ними винагороди за свій труд за рахунок державних коштів; по-друге, як правовий і соціальний інститут який здійснює в рамках своєї компетенції, шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень цілей та функцій держави, забезпечуючи таким чином взаємодію держави і громадян у реалізації їх законних інтересів, прав і обов'язків.

Список використаних джерел

1. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Походження державної служби: навч.-метод. посібник / В. М. Баришніков. – К.: ІПК ДСЗУ, 2010. – 140 с.
2. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посібник / С. Д. Дубенко; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Ін Юре, 1999. – 244 с.
3. Коваленко А. А. Принципи організації та діяльності системи державної служби в Україні / А. А. Коваленко // Нова політика. – 2001. – №2. – С. 34-38.
4. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика [Текст]: навч. посібник / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 158 с.
5. Малиновський В. Я. Державне управління [Текст]: навч. посібник / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 575 с.
6. Оболенський О. принцип професіоналізму в державній службі / О. Оболенський // Вісник державної служби України. – 1998. – № 1. – С. 54-61.

Ковалык В. В. Понятие, основные черты и принципы государственной службы как института административного права

В статье проводится анализ основных принципов административного

законодавства, регламентуючі створення і функціонування державної служби. Особливу увагу приділяється характеристиці основних понять, рис і принципів державної служби. Розкриваються окремі етапи становлення апарату державної служби в Україні. Автор звертає увагу на те, що державна служба як різновидність соціальних інститутів повинна забезпечувати права і свободи людини.

Ключевые слова: державна служба, адміністративне право, принципи, підинститути, державне регулювання, соціальні інститути.

Kovalyk V. V. Concept, the main features and principles of public service as an institution of administrative law

The article analyzes the basic principles of administrative law governing the creation and operation of the public service. Particular attention is paid to the characteristics of the basic concepts, principles and rice public service. Disclosed separately stages of formation apparatus of public service in Ukraine. The author draws attention to the fact that the public service as a kind of social institutions must ensure human rights and freedoms.

Key words: public service, administrative law, principles pidinstituty, government regulation, social institutions.

