

УДК 342.9

**Олексій Дрозд,***канд. юрид. наук,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ*

## ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ЯК СКЛАДОВА ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*У статті на основі аналізу наукових поглядів учених досліджено теоретичні підходи до тлумачення поняття «проходження державної служби». Розглянуто кожну стадію проходження державної служби в контексті адміністративно-правового регулювання. Наголошено, що прийняття присяги державним службовцем спричиняє виникнення конкретного юридичного результату, тобто юридичного факту, що породжує адміністративно-правові відносини. Доведено, що проходження державної служби в Україні є безперечним складовим елементом предмета адміністративно-правового регулювання.*

**Ключові слова:** державна служба, проходження державної служби, предмет, адміністративно-правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правове регулювання являє собою дію норм адміністративного права у сфері, що обмежується його предметом. Тобто предмет адміністративно-правового регулювання становлять суспільні відносини, які тісно пов'язані зі сферою державного управління та реалізацією волі держави. Як правова категорія предмет виступає матеріальним критерієм розподілу права на його структурні елементи, а саме: галузі, підгалузі, інститути. Простіше кажучи, предмет адміністративно-правового регулювання відповідає на питання: що регулюється даним правом, які суспільні відносини охоплюються межами його впливу. Предмет будь-якої галузі права традиційно займає центральне місце у вітчизняній правовій науці. Ще в епоху радянської влади професор В. Д. Сорокін зазначав, що самостійною галуззю права може розглядатися лише така система норм, яка одночасно відповідає чітко визначеним об'єктивним ознакам, де ключове місце займає твердження про те, що галузь права повинна мати свій предмет, тобто регулювати певну сферу суспільних відносин, які відрізняються від інших суспільних відносин якісною характеристикою [1, с. 11].

**Стан дослідження.** Багатьом аспектам проходження державної служби в Україні присвячували увагу такі вчені, як: Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Рошин, О. Романюк, А. Астапов, О. Бандурки, І. Гриценко, Р. Мельник, А. Пухтецька, Я. Мирошніченко, А. Коренева, Ю. Стариков та інші. Однак недостатньо

уваги приділено саме проходженню державної служби як складової предмета адміністративно-правового регулювання.

**Мета статті** – дослідити проходження державної служби в Україні як складову предмета адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз наукової літератури дає змогу прийти до висновку, що одним з основних складових елементів державної служби є процес проходження служби. Саме в період проходження державної служби відбувається взаємозв'язок між: державним службовцем і державою; державою (в особі державного службовця) і громадянами; державними службовцями, які працюють у державних органах різних рівнів і гілок влади; державними службовцями (державними органами) та структурами самоорганізації громадянського суспільства [2, с. 3].

О. П. Ноздрачов термін «проходження державної служби» трактує як будь-які переміщення на державній службі після первинного призначення на державну посаду (прийняття на державну службу) [3]. Ю. М. Стариков вважає, що проходження державної служби – це тривалий процес, який починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади державного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки і атестації служ-

бовців і закінчується припиненням державно-службових відносин [4].

Проходження державної служби ґрунтується на ключових, вихідних засадах державної служби, зокрема законності, верховенстві права, професіоналізмі, патріотизмі, доброчесності, ефективності, забезпеченні рівного доступу до державної служби, політичній неупередженості, прозорості та стабільності. Саме на дотримання цих та інших принципів спрямована процедура проходження державної служби.

Будь-який процес, що здійснюється в межах державного управління, потребує обов'язково правового регулювання. Як зазначалося вище, проходження державної служби – складна процедура, кожна стадія якої чітко регламентована. Отже, для того аби з'ясувати, які процеси регулюються адміністративно-правовими нормами, варто визначити стадії проходження державної служби. Не будемо спростовувати твердження про те, що є певні дискусії та спори щодо стадійності проходження державної служби. Так, О. П. Коренев під проходженням державної служби розуміє систему юридичних факторів, що призводять до виникнення, зміни та припинення державно-службових відносин. Це – прийом (зарахування) на державну службу, атестація, переміщення, стимулювання службової діяльності працівників, відповідальність державних службовців, припинення державної служби [5, с. 132]. Але в такому формулюванні відсутнє розмежування між етапами проходження державної служби та методами державного управління (наприклад, стимулювання та відповідальність державних службовців є методами впливу на державного службовця в процесі реалізації його завдань та функцій, проте не є етапами проходження державної служби).

Д. Н. Бахрах зазначає, що проходження державної служби – це динаміка службового статусу особи, яка займає державну посаду, тобто її кар'єра [6, с. 241]. Я. В. Мірошніченко, розглядаючи етапи проходження державної служби в окремих органах державної влади, визначив такі: 1) вступ на державну службу, що включає в себе збір необхідної інформації, випробувальний термін, укладення контракту (договору), складання присяги; 2) присвоєння спеціального звання та переміщення по службі; 3) просування по службі (кар'єрне зростання), атестація, професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації; 4) застосування по відношенню до державного службовця заходів заохочення та стягнення; 5) припинення служби в державних органах [7, с. 234-236].

Ми у свою чергу, проаналізувавши закон України «Про державну службу», пропонуємо виділити такі етапи проходження державної служби: вступ на державну службу; призначення на посаду державної служби; прийняття присяги державного службовця; просування державного службовця по службі; проведення оцінювання результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби. Надалі пропонуємо розглянути кожен етап проходження державної служби в контексті адміністративно-правового регулювання.

1. Вступ на державну службу – це гарантоване законом право громадянина, який досяг повноліття, вільно володіє державною мовою та якому присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В». Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на вакантну посаду державної служби на основі оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків.

Так, Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Для проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В» керівником державної служби утворюється конкурсна комісія у складі голови і членів комісії [8]. Під час засідання конкурсної комісії її члени: 1) вивчають результати проведеної службою управління персоналом перевірки документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби; 2) проводять відбір кандидатів з використанням видів оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу; 3) проводять співбесіду з кандидатами на зайняття вакантних посад з урахуванням результатів тестування для уточнення їхньої професійної компетентності; 4) особисто оцінюють рівень професійної компетентності кандидатів та визначають в особистому порядку їхній загальний рейтинг; 5) за результатами складання загального рейтингу кандидатів визначають переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади. Рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від

її складу, воно оформляється протоколом, який підписується присутніми на засіданні членами комісії, не пізніше ніж протягом трьох календарних днів після його проведення і зберігається в державному органі, в якому проводився конкурс, протягом п'яти років [9].

Наведене дає підстави стверджувати, що на етапі вступу на державну службу конкурсна комісія реалізує державно-владні функції, що є безпосереднім предметом адміністративно-правового регулювання. Окрім того, на даному етапі реалізуються норми законних та підзаконних нормативно-правових актів, що є джерелами адміністративного права.

2. Призначення на посаду державної служби. На посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Відповідне рішення приймається: 1) на посаду державної служби категорії «А» – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України; 2) на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби. За таких обставин можемо спостерігати безпосередню реалізацію владно-розпорядчих функцій органів публічної адміністрації. Рішення про призначення на посаду державної служби приймається на підставі протоколу засідання конкурсної комісії, яке оформлюється актом. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку.

В адміністративному праві акти відіграють більш ніж суттєве значення, оскільки видання адміністративних актів є однією з основних форм державного управління. Це пов'язано з великою кількістю суспільних відносин у рамках предмета даної галузі права. Тому він є домінуючою юридичною формою діяльності (результатів діяльності) органів державної влади. У даному разі акт є рішенням індивідуальної дії, спрямованим на набуття, зміну та припинення прав та обов'язків особи. Спрямованість адміністративного акта на створення, зміну та припинення прав та обов'язків особи дозволяє відрізнити від адміністративного акта офіційні документи, які не мають таких юридичних наслідків (наприклад, різного роду довідки) [10, с. 245].

3. Прийняття присяги державного службовця. Особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця та з цього моменту

набуває статусу державного службовця. У свою чергу служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує проведення даного заходу, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

Прийняття присяги є адміністративно-правовою формою (на рівні з виданням адміністративного акта) державного управління. Варто акцентувати увагу на тому, що саме форми управлінської діяльності в процесі державного управління відіграють важливу роль, оскільки за їх допомогою забезпечується додержання встановленого порядку управління, гласність і прозорість діяльності, зміцнення законності тощо [11, с. 307]. У цьому разі прийняття присяги державним службовцем є правовою формою управління (юридично-значущою дією), оскільки виникає конкретний юридичний результат, тобто юридичний факт, що породжує адміністративно-правові відносини.

4. Просування державного службовця по службі. Просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, здійснюється з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України.

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу». Окрім того, Державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу: 1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби; 2) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець [9]. За даних обста-

вин ми знову ж таки можемо спостерігати прийняття вольового управлінського рішення органом державної влади, що входить до предмету адміністративно-правового регулювання.

5. Оцінення результатів службової діяльності. Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. Воно проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення. Відповідно, висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення.

6. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Відповідно до частин першої, другої та восьмої статті 48 Закону України «Про державну службу» та пункту 2 Порядку стажування державних службовців, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 року № 48 [12], державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Воно проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема, в галузі знань «Публічне управління та адміністрування» у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги у тому числі за кордоном.

Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президентові України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України.

Керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечує організацію професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також має право відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб. Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. Служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби. Порядок стажування державних службовців визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [9; 13, с. 110].

7. Припинення державної служби. Державна служба припиняється: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов; 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [14].

Державний службовець зобов'язаний до звільнення з посади чи переведення на іншу посаду передати справи і довірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно особі, уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному державному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи і майно. Факт передачі справ і майна

засвідчується актом, що складається у двох примірниках і підписується уповноваженою особою, керівником служби управління персоналом відповідного державного органу та державним службовцем, який звільняється. Один примірник акта видається державному службовцю, який звільняється, другий примірник або його копія долучається до особливої справи цього державного службовця.

### Висновок

Як бачимо, діяльність державної служби пов'язана з повсякденним рішенням управлінських завдань: збиранням, аналізом і узагальненням інформації, розробкою проектів альтернативних і адекватних рішень, законів, указів, контролем їх виконання, задоволенням потреб населення, що врегульовуються державою, тощо. Отже, проходження державної служби в Україні є беззаперечним складовим елементом предмета адміністративно-правового регулювання.

### Список використаних джерел:

1. Сорокин В. Д. Советское административно-процессуальное право : учеб.-метод. пособие / В. Д. Сорокин. – Л., 1976. – 56 с.
2. Павленчик П. Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади : автореф. дис. ...канд. наук з держ. управл.: спец. 25.00.03 «Державна служба» / Павленчик Петро Трохимович. – К., 2001. – 17 с.
3. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих / А. Ф. Ноздрачев. – М.: «Статут», 1999. – 592 с.
4. Стариллов Ю. М. Служебное право : учебник / Ю. М. Стариллов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
5. Административное право России. Ч. 1. Государственное управление и административное право : учебник / под ред. А. П. Коренева. – М.: «Щит», 2002. – 300 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2002. – 623 с.
7. Мирошниченко Я. В. Этапы прохождения государственной службы в таможенных органах / Я. В. Мирошниченко // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2008. – № 1. – С. 233–237.
8. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – С. 179.
9. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII (редакція станом на 01.05.2016) // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
10. Загальне адміністративне право : підручник / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
11. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
12. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03. 2016 № 48 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16/paran13#n13>
13. Реформа державної служби у питаннях та відповідях : практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Рощин, О. Романюк, А. Астапов]; за заг. ред. К. Ващенко. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. – 176 с.
14. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII (редакція станом на 26.04.2015) // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

*В статті на основі аналізу наукових поглядів учених досліджено теоретичні підходи к толкованию понятия «прохождение государственной службы». Рассмотрена каждая стадия прохождения государственной службы в контексте административно-правового регулирования. Отмечено, что принятие присяги государственным служащим влечет за собой возникновение конкретного юридического результата, то есть юридического факта, порождающего административно-правовые отношения. Доказано, что прохождение государственной службы в Украине является безоговорочным составным элементом предмета административно-правового регулирования.*

**Ключевые слова:** государственная служба, прохождение государственной службы, предмет, административно-правовое регулирование.

*The article, based on an analysis of scientific views of scientists, the theoretical approaches to the interpretation of the term «civil service». We consider every stage of the civil service in the context of administrative and legal regulation. Emphasized that a public official oath gives rise to specific legal outcome, ie the legal fact, which creates administrative and legal relations. It is proved that the civil service in Ukraine is undisputed integral part of the subject of administrative and legal regulation.*

**Key words:** public service, civil service, subject, administrative and legal regulation.