

19. Сивак С. М. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: Автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук. – К., 1999. – 18 с.

20. Синчук С. Проблеми законодавчого закріплення поняття «пенсія» // Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. – 2005. – № 41. – С. 251 – 256.

21. Астрахан Е. И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. – М.: Госюриздат, 1961. – 127 с.

22. Сирота И. М. Право социального обеспечения в Украине. – Х.: Одиссей, 2004. – 384 с.

---

УДК 342.565

**М. І. ЦУРКАН,**  
*заст. Голови Вищого  
адміністративного суду України*

---

### **ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТУ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

---

Подальше становлення і розвиток правових та організаційних засад адміністративного судочинства в Україні потребує як удосконалення чинного Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), так і проведення наукових досліджень щодо теоретичного забезпечення функціонування адміністративних судів. Необхідно зазначити, що останнім часом активізувалися як наукові пошуки і дослідження основних категорій адміністративного судочинства [1], так і законодавча діяльність щодо змін і доповнень до КАСУ. Водночас, деякі питання до цього часу не мають належного науково-теоретичного висвітлення. Однією із таких науково-теоретичних прогалин є питання щодо особливостей розгляду спорів про проходження публічної служби. Безперечно, що в одній статті неможливо розглянути всі аспекти даної проблематики, тому дана робота буде присвячена такому важливому питанню, як поняття та зміст проходження державної служби. Предмет нашої уваги час від часу ставав об'єктом досліджень учених-юристів, зокрема, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. Л. Коваленка, Л. В. Ковалю, Д. М. Овсянка, О. В. Петришина, В. Л. Романова та ін., роботи яких і стали методологічним підґрунтям для даної статті. Тим не менше, деякі питання до цього часу залишаються не вирішеними.

Проходження державної служби є центральним інститутом у системі державної служби, через який практично реалі-

зується її основне призначення. Проходження державної служби – це тривалий процес, який починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення особою державної посади, з подальшим переміщенням службовця по службі, проведенням оцінювання та атестації державних службовців, і завершується їх припиненням.

У загальному значенні проходження державної служби – це динаміка службового статусу особи, яка обіймає посаду на державній службі, тобто має статус «державний службовець». Це процес перебування особи на державній посаді, під час якого вона здійснює певні владно-розпорядчі, консультативно-дорадчі або керівні функції, виконує покладені на посаду, що обіймається, повноваження від імені та за дорученням держави, і таким чином здійснює власну службову кар'єру.

Для розкриття поняття «проходження державної служби» слід виходити з функціонального змісту державної служби. Визначення державної служби містить чинний Закон України «Про державну службу»: «Державна служба – 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» [2]. Закон не містить конкретизації мети проходження державної служби. Цією метою є практичне виконання завдань і функцій держави

на відповідній посаді державної служби. Слід зазначити, що в новій редакції згаданого Закону необхідно зробити відповідне доповнення щодо визначення змісту і мети проходження державної служби.

Складність визначення спеціального терміна «проходження державної служби» полягає, зокрема, в тому, що українська юридична наука ще не виробила однозначного підходу до визначення поняття «проходження служби». Д. М. Бахрах небезпідставно вважає, що проходження державної служби – це «динаміка службового статусу особи, що обіймає державну посаду, тобто процес перебування на посаді, його службова кар'єра» [3]. Своєрідність зазначеного підходу полягає в тому, що автор розглядає не посаду державної служби (як передбачено законодавством України), а державну посаду (як передбачено законодавством Російської Федерації).

Д. М. Овсянко зауважує, що виникнення, зміна та припинення державно-службових відносин щодо проходження держслужби пов'язуються чинним російським законодавством з певними юридичними фактами. Тому проходження державної служби – це процес, що для державних службовців, які обіймають посади категорій «А» і «Б», виражається в послідовній зміні цих посад, починаючи з моменту вступу на службу та закінчуючи звільненням з неї. Однак їх правове становище характеризується не тільки заміщенням посади, а й такими фактичними даними, як кваліфікаційний розряд (наприклад, військове звання або дипломатичний ранг), учений ступінь, учене звання, почесне звання [4].

Поділяючи вказані підходи, необхідно вказати, що змістом проходження держслужби є сам процес проходження певних стадій та здійснення певних процедур перебування на держслужбі – починаючи з прийняття на держслужбу та завершуючи припиненням такої служби, з урахуванням просування та переміщення по службі, обсягу повноважень за конкретною посадою в державному органі чи його апараті.

Л. В. Коваль виділяє інститут проходження держслужби, але зазначає, що «у виконанні управлінських функцій, що до-

сягається через реалізацію компетенції органу виконавчої влади або повноважень якоїсь іншої організації ... практична ж реалізація компетенції – є предмет повсякденних турбот особистого складу органів – професійних службовців: державних службовців, менеджерів, розпорядників, власників, уповноважених ними осіб» [5].

На думку В. Л. Романова, проходження будь-якої служби, в тому числі державної, – це механізм кар'єрного процесу. Характер кар'єрного процесу залежить, на думку вченого, багато в чому від «енергетичного живлення», бо стосовно людини як центрального суб'єкта службової кар'єри джерела енергії поділяються на «внутрішні» та «зовнішні» [6]. Вони безпосередньо залежать від способу діяльності, яким визначаються кар'єрні цілі, прийнятні засоби та дії людей щодо досягнення цих цілей, а також об'єктивними умовами, що опосередковують їх розвиток. До того ж кар'єрні цілі розташовані «в зоні перетинання інтересів індивіда та організації і суспільства» [6], що є важливим із точки зору особистості. Саме цим і пояснюється престижність держслужби як можливість участі конкретної особи у вирішенні важливих державних справ на рівні «особистої співучасті», а також самореалізації особи, шляхом залучення в суспільно корисній діяльності.

Деякий інший аспект проходження державної служби розглядає Б. В. Литов, який вважає, що проходження служби службовцями, їх професійний розвиток та службово-посадове просування є і повинно бути процесом керованим. Причому регулюючий вплив на нього повинні мати як норми права, так і сукупність факторів організаційного порядку [7]. І хоча автор не застосовує самого терміна «проходження державної служби», він робить висновок, що «вивчення правової і організаційної сторони кар'єрного процесу не тільки теоретично важливе, а й практично необхідне», оскільки без урахування їх органічної єдності неможливо в повному обсязі уявити всю цілісність даного процесу і, як наслідок цього, – неможливо правильно будувати кадрову політику

держави. Тому «тільки послідовне додержання правових і моральних норм дозволяє в повному обсязі здійснювати державний підхід у роботі з кадрами та забезпечувати просування на більш високі посади професійно підготовлених, компетентних і морально стійких кадрів» [7] державного управління.

Один із фундаторів службового права у Російській Федерації Ю. М. Старілов розглядає проходження держслужби як специфічний вид проходження суспільно корисної служби і зазначає, що під час здійснення службової діяльності службовці різних органів та організацій вступають у специфічні відносини, зміст яких залежить від виду служби та організації чи органу, в якій вона здійснюється. Так, службовими відносинами є державно-службові правовідносини, а також службові відносини в громадських об'єднаннях, в органах місцевого самоврядування. Причому специфіка служби як виду діяльності в різних організаціях обумовлюється «установленням (визначенням) у кожному конкретному випадку особливого правового статусу відповідного службовця» [8].

Найбільш вдалими з точки зору розкриття змісту проходження державної служби є визначення, запропоноване російським ученим В. М. Манохіним у праці «Советская государственная служба» (1966): держслужбовець працює в системі розгалуженої державної організації, в державному апараті та різних державних установах, створених із метою практичного втілення в життя завдань, що стоять перед державою. Діяльність держслужбовця повністю визначається потребами державної організації (держслужби). Тому держслужбовець завжди діє за дорученням держави та від імені держави [9].

На думку Б. М. Габрічідзе та А. Г. Чернявського, проходження державної служби – це процес практичного служіння державі та суспільству особи, призначеної на державну посаду державної служби, виконання відповідного виду управлінської або іншої державно-службової діяльності [10]. Тобто в цьому визначенні насамперед підкреслюється публічність

державної служби як людської діяльності, що проявляється в процесі такої служби.

Окрім соціально-публічного аспекту проходження державної служби, на якому зосередили свою увагу вищезазначені вчені, окремі дослідники розглядають його через службово-правовий стан державного службовця. Саме такої точки зору дотримується, зокрема, А. Ф. Ноздрачов, вважаючи, що під проходженням державної служби маються на увазі певні юридичні факти, які характеризують службово-правовий стан державного службовця, який відображається в його особистій справі [11].

Специфічна концепція проходження державної служби покладена в основу Закону Російської Федерації від 5 липня 1995 р. «Про основи державної служби Російської Федерації». У цьому законі проходженням державної служби називається професійна діяльність щодо забезпечення виконання повноважень державних органів. При цьому до державної служби відносять виконання посадових обов'язків особами, що обіймають державні посади лише певних категорій, визначених у самому законі.

Для розуміння сутності поняття «проходження державної служби» слід провести його розмежування з таким поняттям, як «службова кар'єра». У Законі України «Про державну службу» є спеціальний розділ, який називається «Службова кар'єра». Однак, Закон не дає жодного визначення даного поняття, хоча включає в названий розділ: проходження служби (ст. 24); класифікацію посад (ст. 25); ранги державних службовців (ст. 26); просування по службі (ст. 27); кадровий резерв державної служби (ст. 28); навчання і підвищення кваліфікації державних службовців (ст. 29). Таким чином, за назвою розділу та назвами статей, які включені до даного розділу, можна зробити висновок, що службова кар'єра – це сукупність таких понять, як: проходження державної служби + класифікація посад + ранги державних службовців + просування по державній службі + кадровий резерв + навчання і підвищення кваліфікації державних службовців. Однак погодитися з та-

кою формою службової кар'єри досить важко, оскільки проходження державної служби – це не завжди кар'єра, оскільки кар'єра – це рух тільки вперед і кожного разу на щаблину вище. В той же час, під час проходження державної служби може не бути кар'єрного росту. На нашу думку, службова кар'єра – це просування по державній службі, яке є однією зі стадій проходження державної служби.

Не менш важливим є виокремлення стадій проходження державної служби. Слід зазначити, що єдиного розуміння щодо цього питання в юридичній науці також немає. Запропоновані вченими переліки стадій проходження державної служби інколи досить суттєво відрізняються між собою. Так, на думку Д. М. Бахраха, основними стадіями проходження державної служби є: 1) вступ (прийняття) на службу; 2) атестація та підвищення кваліфікації; 3) присвоєння чинів, персональних звань, розрядів, дипломатичних рангів тощо; 4) переведення на іншу посаду в межах служби; 5) заохочення; 6) притягнення до відповідальності; 7) припинення державної служби [12].

Натомість В. Л. Коваленко, вважаючи, що в процесі проходження державної служби конкретною особою може і не бу-

ти окремих стадій, виділяє обов'язкові (прийняття на службу, присвоєння рангу, приведення до присяги, присвоєння чергових рангів, припинення служби) та факультативні (переведення на іншу посаду, заохочення, притягнення до відповідальності) стадії. На нашу думку, дана точка зору є досить цікавою і заслуговує на увагу.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що в адміністративному праві проходження державної служби розглядається в різних аспектах та під різними кутами зору. Це свідчить про багатогранність та різноманітність цього явища. З огляду на те, що державна служба є публічно-правовим інститутом, а державний службовець здійснює публічну діяльність, проходження державної служби, яке походить від самої державної служби та залежить від державного службовця, являє собою процес служіння суспільству та державі шляхом заміщення державної посади та виконання покладених обов'язків.

Оскільки проходження державної служби є процесом, який відбувається у певному порядку і напрямку, важливо виокремити такі його стадії, враховуючи різноманітні точки зору з цього приводу: прийняття на службу, атестація, просування по службі, відповідальність, припинення служби.

## Література

1. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина. Дис. ... канд. юрид. наук, 2008; Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук, 2005; Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення, 2006; Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект, 2006; Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект, 2008; Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування.
2. Відомості Верховної Ради України. – 1994
3. Бахрах Д. Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1997. – С. 369.
4. Овсянко Д. Административное право: учеб. пособ. / [под ред. проф. Г. Туманова]. – М.: Юрист, 1997. – С. 448.
5. Коваль Л. Адміністративне право: курс лекцій для студ. юрид. вузів та ф-тів / Коваль Л. – К.: Вентурі, 1998. – С. 208.
6. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчана]. – К., 2002. – 95 с.
7. Там само.
8. Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: учеб. пособ. / Стариков Ю. Н. – Воронеж, 1995. – С. 156.
9. Манохин В. Советская государственная службы / Манохин В. – М.: Юрид. лит., 1996. – С. 196.
10. Габричидзе Б. Н. Служебное право: учеб. для юрид. вузов / Б. Н. Габричидзе,

А. Г. Чернявський. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – С. 211.

11. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учеб. для подгот. гос. Служащих / Ноздрачев А. Ф. – И.: Статут, 1999. – С. 551.

12. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов / Бахрах Д. Н. – М., 1997. – С. 135.

### Анотації

У статті аналізуються поняття та порядок проходження державної служби як центрального інституту у її системі.

В статті аналізуються поняття і порядок проходження державної служби як центрального інституту в її системі.

---

УДК 349.2

**МЕЛЬНИК К. Ю.,**

*канд. юрид. наук, ст. наук. співр.,  
провідний науковий співробітник  
НДЛ з розроблення законодавчих  
та інших нормативно-правових  
актів ХНУВС*

### **ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЕКТУ ТРУДОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ СТОСОВНО РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРАЦІ ІНВАЛІДІВ**

---

Особливою категорією населення, яка з огляду на певні вади здоров'я потребує спеціального ставлення до себе в трудових правовідносинах, є інваліди. Як відомо, сьогодні в усьому світі зростає частка людей з вадами розумового чи фізичного розвитку. Це відбувається в результаті багатьох чинників, серед яких: надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру, дорожньо-транспортні пригоди, виробничий травматизм, вроджені патології і хронічні захворювання. За даними Організації Об'єднаних Націй, на початок третього тисячоліття кожна десята людина (більше 500 млн осіб) на планеті має інвалідність, один з 10 страждає від фізичних, розумових чи сенсорних дефектів і не менше 25% усього населення страждають розладами здоров'я. За офіційною статистикою, у Китаї нараховується більше 60 млн інвалідів, що становить 5% від загальної чисельності населення, у США — 54 млн (19%), у Росії — 10 млн (близько 7%) [1, с.21]. В Україні сьогодні мешкає близько 3 млн інвалідів (більше 5% населення) [2, с.5].

З огляду на це, сьогодні актуальним є питання забезпечення належних умов для життєдіяльності цієї категорії населення, особливо у сфері праці. Одразу зазначимо,

що проект Трудового кодексу України, який був внесений до Верховної Ради України народними депутатами України В. Г. Хара, Я. М. Сухим, О. М. Стояном та пройшов перше читання у Верховній Раді України, встановлює певні особливості праці інвалідів, що надасть їм змогу більш повно реалізувати свою здатність до праці. В той же час існують і певні побажання щодо покращення Проекту стосовно даної категорії населення. Так, автори в тексті Проекту застосовують термінологічну конструкцію «особи з обмеженими фізичними можливостями (інваліди)». По-перше, це доволі громіздка конструкція, яка певним чином ускладнює сприйняття нормативного матеріалу, а по-друге, зводить розуміння інвалідів лише до осіб з обмеженими фізичними можливостями. А це не так, оскільки відповідно до ст. 1 Конвенції Міжнародної організації праці «Про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів» № 159 термін «інвалід» означає особу, можливості якої отримувати, зберігати підходящу роботу та просуватися по службі значно обмежені у зв'язку з належним чином підтвердженою фізичною чи розумовою вадою. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні», інвалід – осо-