



УДК 35.08

ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті здійснено аналіз понятійного апарату, що розкриває сутність інституту державної служби, а саме: поняття “державна служба”, “державний службовець”, “статус державного службовця” у порівнянні із законодавством інших країн. Визначені особливості функцій та подальші пріоритети розвитку державної служби України.

В статье осуществлен анализ понятийного аппарата, что раскрывает сущность института государственной службы (понятие “государственная служба”, “государственный служащий”, “статус государственного служащего”) в сравнении с законодательством других стран. Определены особенности функций и приоритетные направления развития государственной службы в Украине.

The analysis of concept vehicle is carried out, that exposes essence of institute of government service, namely: concepts “government service”, “civil servant”, “status of civil servant” in comparison with the legislation of other countries in the article. The features of functions and subsequent priorities of development of Ukrainian Civil Service are defined.

В умовах побудови правової, демократичної держави й громадянського суспільства особливої уваги вимагає проблема розвитку та удосконалення державної служби. Вирішення цієї проблеми потребує, перш за все, чіткого розуміння сутності державної служби як важливого фактора державотворення. Сьогодні державна служба має бути зорієнтована на норми демократичного, громадянського, соціального, з ринковою економікою суспільства, стати ефективним інструментом побудови такого суспільства. Вона повинна бути спроможною забезпечувати аналіз, розробку і втілення державної політики, сприяти піднесенню добробуту, безпеки, зайнятості населення. Очевидно, що громадська репутація і соціальний статус державної служби через її практичний вплив на суспільні процеси мають бути достатньо високими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що вперше поняття “державна служба” було нормативно визначено і закріплено в Законі України “Про державну службу”. Відповідно до ст. 1 Закону державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [1].

Якщо порівняти визначення “державна служба” у законодавствах різних країн світу з тим, що наведено в українському законі, можна помітити досить суттєві розбіжності. Так, статут державної служби, який діє в Німеччині, уточнює, що статус державного службовця може бути надано лише для виконання “завдань державної влади, які, виходячи з причин, пов’язаних із необхідністю здійснення функцій держави чи громадянського життя, не можуть довірятися винятково особам з приватноправовим статусом”.

Державними службовцями в Іспанії є люди, які працюють на адміністративній службі і підпорядковуються зовсім іншим законодавчим і нормативним актам порівняно



з тими, які регулюють правовідносини працівників приватного сектора та робочого персоналу. Закон Словачької Республіки “Про державну службу” не поширюється на такі категорії посад:

а) депутати Національної ради, президент Словачької Республіки, членів Уряду СР, голова Вищого контрольного комітету СР та його заступника;

б) суддя Конституційного суду СР;

в) суддя;

г) прокурор та працівники інших органів державного управління.

За визначенням Закону Російської Федерації “Про основи державної служби Російської Федерації” державний службовець — це громадянин Російської Федерації, що виконує в порядку, встановленому федеральним законом, обов’язки державної посади державної служби за грошову винагороду, яка виплачується за рахунок коштів федерального бюджету, або коштів бюджету відповідного суб’єкта федерації. Подібне розуміння державної служби існує і в деяких інших країнах [2]. Відповідно державні службовці різних країн не можуть мати однаковий юридичний статус.

Отже, звести визначення державного службовця в цілому до спільного знаменника вкрай складно. Але слід зазначити, що українське законодавство про державну службу виходить із вузького її розуміння, тобто розглядає її як діяльність державних службовців в державних органах і їх апараті і на цей час досить ґрунтовно визначає суть підходів до формування адміністративного апарату в Україні та певною мірою характеризує ситуацію, яка склалась у країні із завданнями й функціями державної служби та її представників.

Метою цієї статті ми визначили розгляд теоретичних аспектів аналізу державної служби.

Для розуміння сутності й меж державної служби слід зупинитись на термінах “персонал державного управління” і “кадри державного управління”. Терміном “персонал” (лат. слово *personalis* — особистий) позначається весь склад працюючих, постійних і тимчасових, професіоналів і тих, які не мають освіти. Термін “кадр” запозичене з французької мови (*cadre* — особовий склад) і ним позначають “кістяк” персоналу державного управління, тобто тих осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апаратах. Склад державних службовців не є однорідним. Крім визначеної у Законі України “Про державну службу” класифікації за категоріями й рангами, державних службовців можна класифікувати ще й за іншими критеріями. Так, існують різні внутрішні класифікації персоналу державного управління: за адміністративно-правовими критеріями державних службовців поділяють на представників влади, посадових осіб, технічних виконавців; за функціональними критеріями — керівників, спеціалістів, технічних виконавців.

На думку Г. В. Атаманчука, найдоцільніше говорити про дві складові частини персоналу державного управління: посадових осіб і працівників обслуговування. Перші (основний і визначальний склад) обіймають посади в державних органах і реалізують певний обсяг управлінської діяльності щодо здійснення компетенції відповідного органу держави. Посадові особи поділяються на керівників державних органів, виконавський (іноді називають оперативно-виконавський, функціональний) склад, спеціально уповноважених представників влади. До складу обслуговування входять працівники, які виконують допоміжні матеріально-технічні та інші операції, дії щодо забезпечення посад державних службовців. Їх робота не має безпосередньо управлінського характеру, вона виконується на робочих місцях у відповідних органах, аналізується й оцінюється за адекватними їм нормами [3, с. 216].

Для вирішення проблеми щодо розмежування зазначених посад, як це пропонувалося С. Д. Дубенко [4, с. 195], потрібно ввести в законодавство термін “державна посада” та встановити реєстр посад державних службовців. При цьому важливо визначити рамки консультативно-дорадчих функцій та регламентувати перелік робіт в органах влади, які за своїм характером і обов’язками осіб не можуть бути віднесеними до державної служби. Разом із цим слід пам’ятати про різницю між “посадою” і “робочим місцем”, а також дотримання певних правил щодо формування посад [4, с. 398]. Наприклад, таких як: узгодження обов’язків, повноважень і відповідальності; відповідність фізичним можливостям людини; значущість і детальність доручених завдань; рівномірність стимулів і санкцій; можливість самореалізації підвищення кваліфікації; спеціалізація й автоматичне заміщення відсутнього; забезпеченість інформацією; координація посадових зусиль по вертикалі та горизонталі.

Таким чином, категорія державної посади є одним із найважливіших понять



державної служби. Дослідження й удосконалення правового регулювання інституту державної служби неможливе без уточнення змісту понять “посада” і “посадова особа”. Адже характерною особливістю організаційної структури державно-правових різновидів соціальних систем є те, що вона постає перед нами як структура соціальних позицій (посад); посада — первинний осередок, вихідна організаційно-структурна одиниця державних органів, державних підприємств, установ, організацій, що визначає службове місце й становище учасників управлінського процесу. Тобто посада — одна з ознак організаційного та правового положення державного службовця.

Аналізуючи різні точки зору в тлумаченні зазначених понять науковців В. А. Власова, В. Г. Вишнякова, В. О. Воробйова, Ю. М. Козлова, В. М. Манохіна, І. М. Пахомова, Г. І. Петрова, Г. Є. Петухова, Ю. О. Розенбаума, С. С. Студенікіна, А. Т. Усольцевата ін., Л. Є. Кисіль прийшов до висновку, що “посадова особа” — це службовець, діяльність якого з метою реалізації управлінських функцій має владно-розпорядчий характер та спрямована на організацію й забезпечення якості праці службовців та інших учасників службових відносин [5, с. 195]. Однак класичне визначення цього поняття, на думку В. М. Манохіна, є таким: “Державно-службова посада — це частина організаційної структури державного органу (організації), відокремлена й закріплена в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів тощо), із відповідною частиною компетенції держоргану (організації), яка надається особі — державному службовцю з моменту її практичного здійснення” [6]. Заслугує на увагу й думка С. Д. Дубенко про те, що посада державної служби — це структурна одиниця державного органу, яка передбачена актом законодавства, застосована у встановленому порядку і визначає залежно від компетенції даного органу зміст діяльності й обсяг повноважень особи, яка цю посаду обіймає. Інакше кажучи, посада визначає соціальний, організаційний і правовий статус службовця [4, с. 162].

Між тим поняття “посада” ґрунтовно викладено в Законі України “Про державну службу”, в ст. 2 якого зазначено, що: “Посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень”. Тобто, з одного боку, а саме з організаційної точки зору, посада — це первинний компонент управлінської структури, найпростіший елемент у державному апараті, який призначений для одного працівника і визначає його місце й роль в управлінській структурі. З іншого боку, посада — це стабільний комплекс прав та обов’язків. Він зорієнтований на одну людину, яка повинна виконувати час тину роботи, що доручена органу.

Кожна посада утворюється у розпорядчому порядку, тобто компетентними органами визначається її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається в штатний розклад, в єдину номенклатуру посад службовців. Державні службовці входять до штатів. Штат об’єднує службовців, що підпорядковуються одному особливому статусу і мають право на однакові ранги (звання). Громадянин вступає на державну службу не тільки для того, щоб обійняти певну державну посаду, але й для того, щоб вступити в штат службовців і зробити там кар’єру. Отже, штат — це структурний елемент державної служби, який передбачає включення службовців, котрі мають ранги (звання) і отримали право обіймати посади.

Існуюча система посад, категорій і рангів, яка закріплена Законом України “Про державну службу”, до певної міри сприяє розстановці кадрів, а також уніфікації заробітної плати за посадою. Ця система є вихідним моментом для державних службовців у їх просуванні по службі, але не може бути визнана оптимальною і, на мій погляд, потребує доопрацювання, передусім, щодо застосування її до мілітаризованої державної служби.

Зважаючи на відсутність законодавчого регулювання поділу державної служби на види, виходимо з науково-теоретичних підходів, згідно з якими поділ державної служби на види обумовлюється принципом поділу влади й особливостями сфер державної діяльності.

Передусім відповідно до конституційного принципу поділу влади державну службу можна поділити на службу в органах представницької (законодавчої), виконавчої та судової влади. Але такий поділ не охоплює всієї багатоманітності видів державної служби.

У спеціалізованій літературі визнано поділ державної служби на два види: цивільну (служба в цивільних державних органах) і мілітаризовану (військова служба).

Проведений нами аналіз наукових джерел свідчить про те, що цивільна служба у свою чергу може бути: загальнофункціональною — це здійснення загальних, традиційних,



“стандартних” для всіх сфер діяльності державно-службових функцій, які не мають галузевої специфіки (наприклад, діяльність персоналу в адміністрації області, відділах міністерств і державних комітетів); спеціальною (спеціалізованою) — це реалізація спеціально встановлених у нормативних правових актах повноважень службовців, котрі обіймають посади в державних органах, які мають яскраво позначену галузеву компетенцію, що накладає відбиток на практичну діяльність персоналу (наприклад суддя, державний нотаріус, дипломат, митник тощо; тобто до спеціалізованої служби відносяться державні службовці, які мають спеціальні звання і працюють чи служать в державних органах зі спеціальним статусом, що мають спеціальні чи специфічні повноваження. Цивільна служба й мілітаризована можуть включати в себе різні підвиди цих служб, які об’єктивно необхідні державі і створені нею для реалізації спеціальних функцій та особливої внутрішньогалузевої компетенції [4, с. 13].

Мілітаризована служба (військова, прикордонна, міліцейська тощо) має певні ознаки, які визначаються при аналізі нормативних правових актів, що встановлюють правове положення цих видів державної служби і відповідних державних службовців. На думку Д. М. Бахраха, для мілітаризованої служби характерні такі, відмінні від цивільної служби, ознаки, а саме:

- професійним обов’язком службовців цієї категорії є захист життя і здоров’я людей, забезпечення безпеки громадян і установленого порядку управління, основних прав громадян і публічних інтересів, матеріальних цінностей, охорона суспільного порядку й правопорядку;

- вступ на державну службу мілітаризованого характеру здійснюється особами, які досягають, як правило, вісімнадцятирічного віку;

- наявність спеціальних законів, уставів, положень, інструкцій, зумовлених специфічними особливостями посадових функцій мілітаризованих службовців;

- ці службовці мають особливі умови вступу на державну службу, її проходження, присвоєння звань, проведення атестації й припинення служби;

- наявність встановленого в спеціальних адміністративно-правових нормативних актах особливого правового статусу мілітаризованих службовців та соціально-правового захисту [7, с. 123].

У цілому ж, у зв’язку з неоднорідністю державної служби в державних органах за видами, вона потребує подальшої уніфікації. Ставлячи питання про мету й функції державної служби, необхідно виходити з того, що в Україні формується єдина за своїми організаційними, нормативно-правовими, кадровими та інформаційними засадами державна служба. Тобто державна служба розглядається не лише як сукупність службовців та установ, а й як система соціальних зв’язків і відносин, відповідно здійснення цілей і функцій державної служби, що безпосередньо пов’язано зі створенням органів управління. Безумовно, для того щоб перетворити державну службу на ефективний інструмент модернізації й оновлення державного апарату, необхідно чітко уявляти її мету й функції.

При визначенні основних цілей необхідно виходити з того, що, по-перше, державна служба як державний соціальний інститут повинна сформувати соціально-політичні й державно-правові передумови її зв’язку із запитамі народу, по-друге, вона має створити об’єктивну систему щодо виявлення й добору людей для роботи в держапараті, а для цього визначити порядок відбору, просування й стимулювання і відповідності кадрів; підтримувати в колективах нормальний соціально-психологічний мікроклімат і т. д. Тобто метою державної служби є соціальні, державно-правові, кадрові і психологічні аспекти, які, до того ж, відбивають як увесь процес держслужби, так і цільові особливості кожної з її складових частин.

Стосовно визначення функцій державної служби, то тут слід виходити з того, що вона є необхідним елементом усіх управлінських процесів. Її функції не можна ототожнювати з функціями державного управління, і водночас сприймати як окрему формальну структуру. Слід визнати, що функції, притаманні державній службі як суспільному інституту, відбивають її роль і призначення в суспільстві. Вона має забезпечити ефективне функціонування усіх трьох гілок влади, з її допомогою можуть і повинні бути реалізовані інтереси, права і свободи громадян. Водночас державна служба — це механізм здійснення мети й завдань держави, і в такому випадку їй належать функції, що відбивають загальні завдання держслужби як частини механізму державного управління.

Відтак головними функціями державної служби є:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;
- залучення на державну службу та утримання на ній найбільш компетентних та



відданих справі кадрів;

- побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;

- професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;

- утвердження професійної єдності державних службовців, їх співробітництва й злагоди;

- здійснення ефективного управління державною службою;

- забезпечення зв'язків із громадськістю.

Отже, державна служба, реалізуючи свої функції, повинна стати таким інститутом, через який могла б реалізуватися демократична сутність держави, підтримувалася вільна життєдіяльність суспільства, а державний апарат став лідером суспільного розвитку.

Розглянувши мету, функції й призначення державної служби, проаналізуємо основні її завдання. Одним із них є охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Важливість цього завдання підкріплюється тими обставинами, що в останні роки знизилися роль багатьох політичних інститутів, а державна служба залишається конкретним місцем, де громадянин стикається з політикою. Наступне завдання державної служби — досягнення стійкості засад і цілісності держави. Державний апарат повинен поряд із виконанням вимог Конституції і законів України виконувати постанови органів державного управління. В цьому полягає основний обов'язок держслужби, що забезпечує управління державою.

Ще одним вагомим завданням державної служби є забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань. До завдань державної служби можна віднести також подальшу демократизацію шляхів формування й діяльності апарату викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи службовців.

Загалом, розвиток та удосконалення державної служби потребує глибокого та всебічного вивчення кращого світового та вітчизняного досвіду побудови і трансформації управління країною, створення та реформування владних інституцій і, передусім, інституту державної служби. На нашу думку, серед перспективних напрямків подальших розвідок даної проблеми є дослідження управління службовцями в органах державної влади як механізму впливу змісту на форму діяльності, а також алгоритму і технології оптимальної реалізації управлінських функцій службовцями в органах державної влади України.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
2. Серьогін С. М. Влада і державна служба: Історичний аспект: Навч. посіб. / С. М. Серьогін. — К. : УАДУ, 1999. — 194 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : Курс лекций. / Г. В. Атаманчук — М. : Юрид. лит, 1997.
4. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : Навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко; За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. : Ін Юре, 1999.
5. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998.
6. Манохин В. Советские служащие / В. Манохин // Советское государство и право. — 1979. — № 3. — С. 7-11.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : Норма, 2002.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 4 від 17 вересня 2009 року)*

Надійшла до редакції 30.09.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009