

10. Федеральний закон Російської Федерації "Про державну цивільну службу Російській Федерації" від 27 лип. 2004 р. № 79-ФЗ. - Режим доступу : <http://ntc.duma.gov.ru>

11. Федеральний закон Російської Федерації "Про основи державної служби в Російській Федерації" від 31 лип. 1995 р. № 119-ФЗ. - Режим доступу : <http://ntc.duma.gov.ru>

12. Федеральний закон Російської Федерації "Про систему державної служби Російській Федерації" від 27 трав. 2003 р. № 58-ФЗ. - Режим доступу : <http://ntc.duma.gov.ru/>

13. *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. - Харків : Право, 2005. - 304 с.

14. *Гончарук Н. Т.* Вплив розвитку громадянського суспільства на публічне управління / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай / Галузь науки "Державне управління" : історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. - К. : НАДУ, 2010. - Т. 1. - С. 145-146.

15. *Пархоменко-Куцевіл О.* Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія / Оксана Пархоменко-Куцевіл. - К. : ФАДА, ЛТД, 2010. - 296 с.

16. Проходження служби в органах місцевого самоврядування в Україні : навч.-метод. посіб. / уклад. : М. М. Білинська, І. Г. Сурай, Н. О. Васюк. - К. : Вид-во НУБіП України, 2010. - 91 с.

17. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.

18. *Сурай І. Г.* Публічна служба - важлива складова управління справами суспільства / І. Г. Сурай / Державна служба в Україні в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку : матеріали наук.-практ. конф. до 90-річчя держ. служби України (Київ, 18 листоп. 2008 р) : у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. - К. : НАДУ, 2009. - Т. 2 : у 3 ч. - Ч. 2. - С. 34-36.

19. *Турчинов А. И.* Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А. И. Турчинов. - М. : Изд-во "Флинта", 1998. - 271 с.

20. *Шамхалов Ф.* Основы теории государственного управления : учебник для вузов / Феликс Шамхалов. - М. : ЗАО "Изд-во "Экономика", 2003. - 518 с.

Ольга Єремійчук,

аспірант кафедри права і законотворчого процесу НАДУ

Нормативно-процедурний аспект проходження державної служби як предмет наукового дослідження

Статтю присвячено дослідженню сутності нормативного та процедурного аспектів проходження державної служби та їх взаємообумовленості, виявленню значення нормативного регулювання для формалізації та вдосконалення процедур проходження державної служби.

Ключові слова: державна служба, процедури, вдосконалення правового регулювання, нормативний і процедурний аспекти проходження державної служби.

The article investigates the essence of legal and procedural aspects of civil service and their interdependency, revealing the value of normative regulation for the formalization of procedures and improvement of civil service.

Key words: public service, procedures, improvement of legal regulation, legal and procedural aspects of civil service.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. У реформуванні системи державного управління в Україні особливе місце посідає вдосконалення державної служби. Постаючи необхідним інструментом реалізації завдань і функцій держави, державна служба України за сучасних умов залишається значною мірою неадаптованою до умов політичної та економічної багатоманітності. Ще в Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленій Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р., наголошувалося на необхідності становлення професійної, високоефективної, стабільної і авторитетної державної служби [9, с. 28]. При цьому підкреслювалася важливість забезпечення конкурентності, об'єктивності, прозорості і гласності у прийомі на державну службу та здійсненні службової кар'єри [9, с. 30]. Збереження і до сьогодні актуальності цих завдань значною мірою зумовлено неадекватністю суспільним потребам організації проходження державної служби та помітною суб'єктивізацією цього процесу. Як засвідчує практика, найбільш уразливими для суб'єктивних впливів під час вирішення питання щодо придатності окремих осіб для державної служби та їх використання на тих чи інших державних посадах є якраз недостатня визначеність або й відсутність відповідного порядку (процедури).

З огляду на те, що, як справедливо відзначав В.Манохін, державна служба і особи на ній можуть бути зорієнтовані на служіння не тільки державі і закону, але й очільнику державного органу [10, с. 89], таке становище не відповідає інтересам передусім суспільства. Альтернативою йому може бути тільки посилення впорядковуючого впливу держави на визначення змісту процедур проходження державної служби шляхом нормативно-правового регулювання відповідних правовідносин. Однак осмислення цих питань та формулювання відповідних пропозицій державно-управлінською наукою явно не повністю відповідає потребам практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше питань. Попри ту обставину, що дослідження означеної проблеми не було предметом спеціального розгляду, слід зазначити ґрунтовні напрацювання В.Авер'янова, Ю.Битяка, С.Дубенко, Г.Лелікова, Н.Нижник, О.Оболенського, П.Павленчика, О.Петришина, В.Цветкова та інших вітчизняних науковців, які, розглядаючи окремі аспекти проходження державної служби, тією чи іншою мірою торкалися і регулювання порядку її проходження. Значним є внесок в окреслення концептуальних підходів до вивчення про-

блеми зарубіжних учених: Г.Атаманчука, Д.Бахраха, К.Бельського, Г.Бребана, Б.Гурне, В.Манохіна, О.Ноздрачова, Д.Овсянка, Б.Г.Пітерса, Г.Райта, Ю.Старилова. Водночас сутність, цілі, засоби унормування процедур проходження державної служби як необхідна складова вдосконалення цього інституту в цілому потребують особливої уваги.

Цілі (мета і завдання) статті. Метою цієї статті є визначення нормативно-процедурного аспекту проходження державної служби як предмета наукового вивчення. Досягнення цієї мети потребує:

- визначення сутності нормативного і процедурного аспектів проходження державної служби та їх взаємообумовленості;
- оцінки значення нормативного регулювання для формалізації та вдосконалення процедур проходження державної служби;
- характеристики поглядів науковців на окремі питання проходження державної служби в контексті досліджуваної проблеми.

Вклад основного матеріалу. Проходження державної служби є одним із найважливіших елементів інституту державної служби. Однак розумінню науковцями його сутності і змістовного наповнення притаманні відмінні підходи. Д.Бахрах стверджує, що проходження державної служби - це "динаміка службового статусу особи, яка обіймає державну посаду, тобто процес перебування на посаді, її службова кар'єра" [3, с. 25]. Б.Габрічідзе та А.Чернявський висловлюють подібні міркування: "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" [5, с. 22-23]. Д.Овсянко розглядає проходження державної служби як процес, що для державних службовців, які обіймають посади категорій "А" і "Б", виражається у послідовній зміні цих посад, починаючи з моменту вступу на державну службу та закінчуючи звільненням з неї [11, с. 57-58]. О.Продаєвич вважає, що проходження служби є тривалим процесом, який починається з моменту заміщення особою державної посади, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки та атестації державних службовців, та завершується припиненням державно-службових відносин [14, с. 14]. Слід відзначити, що така точка зору має певне об'єктивне підґрунтя, оскільки проходження служби починається з моменту зарахування особи на цю службу.

Однак є й інші міркування. Так, П.Павленчик розглядав проходження державної служби як тривалий організаційно-правовий процес, що починається з добору кадрів, прийняття на державну службу і виникнення державно-службових відносин, продовжується просуванням по службі і закінчується припиненням державної служби; забезпечує реалізацію правового статусу державного службовця, комплектування якісного складу персоналу державних органів, виконання ними посадових обов'язків, управлінських

та інших функцій [12, с. 8]. Цілком слушною можна вважати думку В.Авер'янова в контексті досліджуваної проблеми: "в процедурному значенні 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 та обсягу повноважень за конкретною посадою в державному органі або його апараті" [4, с. 352].

Відповідно, неоднозначними є бачення науковцями складових, які повинні входити до проходження державної служби та з якого, власне, моменту розпочинається проходження державної служби. Спільним є розуміння проходження державної служби як тривалого процесу, який складається з певних часових відрізків (етапів, або ще їх називають стадіями). Можна окреслити такі відмінності бачення структури проходження державної служби. Перший передбачає виокремлення трьох складових проходження державної служби, це: вступ на державну службу, просування по службі та припинення служби (В.Авер'янов [4], С.Дубенко [7]). Другий - включення до проходження державної служби, крім названих складових, також і інших, наприклад, підвищення кваліфікації, атестація тощо (С.Масленнікова, С.Чаннов [3], Д.Бахрах [6]). Не менш помітними є розбіжності у визначенні моменту, з якого розпочинається проходження державної служби. На думку одних науковців, це момент призначення на посаду, на думку інших - вступ на державну службу включає в себе підготовку документів, підбір кандидатів, проведення конкурсу і, зрештою, призначення на посаду.

Розмаїття думок певною мірою відображає недостатність уваги саме до нормативно-процедурного аспекту вступу на державну службу. З формальної точки зору можна було розглядати моментом початку проходження державної служби видання відповідного акта. Саме так визначив це і Пленум Верховного Суду України в постанові № 13 від 25 травня 1998 р. [15]. У такому випадку до процедур вступу на державну службу можна було б віднести: порядок прийняття присяги, присвоєння рангу, попередження про встановлені обмеження, випробовування при прийнятті на службу. Однак невід'ємною характеристикою державної служби є здійснення громадянином України завдань та функцій держави з перебуванням на конкретній державній посаді, звільнення з якої означає і одночасне припинення державної служби. Система вітчизняної державної служби сьогодні більшою мірою є відкритою системою посадових призначень. А за такої системи порядок заміщення державної посади встановлюється незалежно від перебування претендентів на державній службі. Крім того, є інші елементи проходження державної служби, процедура яких встановлюється безвідносно належності відповідних осіб до державної служби: стажування та перебування в резерві. Тож у контексті досліджуваної теми проходження державної служби

слід розглядати як таке, що розпочинається з ініціативного звернення громадянина до державного органу з метою реалізації права на державну службу.

Нормативний аспект проходження державної служби відображає врегулювання нормами права процесу проходження державної служби. З огляду на передусім публічно-владний зміст відносин, які виникають між державою, репрезентованою відповідними органами, підрозділами і посадовими особами як наймачем, та громадянином, який представляє (має представляти) державу, здійснюючи її завдання та функції, їх регулювання здійснюється насамперед покладанням відповідних позитивних і, меншою мірою, негативних зобов'язань. Загалом не можна виключати застосування договірних елементів у відносинах між державою та особою, яка її має представляти, здійснювати її завдання та функції. Зокрема, в Російській Федерації передбачається укладання контракту з державним службовцем. Однак зміст, особливості, умови цього контракту на владно-імперативних засадах встановлюються державою [6, с. 92-93].

Проходження державної служби регулюється як нормами публічного (адміністративного), так і приватного (трудоного) права. Це породжує певні недоречності при їх застосуванні. Формально пріоритет віддається саме публічно-правовому врегулюванню державно-службових відносин. Однак на практиці, якщо вступ на державну службу здійснюється із застосуванням норм адміністративного права, то звільнення в більшості випадків проводиться за нормами трудового права. Законодавець свого часу практично відмовився від вичерпного врегулювання припинення державної служби нормами Закону України "Про державну службу" [2]. Певною мірою це визначалося розрахунком на тривале перебування особи на державній службі. Однак за умов, коли щорічно від 15 до 20% державних службовців залишають з річних причин державну службу, і звільнення відбувається відповідно до положень трудового законодавства, втрачається публічно-правовий характер регулювання проходження державної служби в цій частині. Це певною мірою руйнує цілісність регламентації правовідносин на державній службі. Тож виникають конфліктні ситуації, коли звільнений актом Президента України або Кабінету Міністрів України посадовець, перебуваючи на лікуванні, місяцями формально продовжує залишатися на державній службі, хоча в цей час він не здійснює і не може здійснювати завдань та функцій держави.

Правова регламентація проходження державної служби передбачає адекватність використання форм цього регулювання. Передусім йдеться про стабілізуючу роль первинного правовстановлення. Конституція та закони України як акти, наділені найвищою юридичною силою, прийняття яких здійснюється за достатньо складною процедурою, що унеможливує їх швидко зміну, покликані визначати засади порядку проходження державної служби. У свою чергу, детальна регламентація цього порядку має забезпе-

чуватися актами Кабінету Міністрів України як найвищого органу в системі виконавчої влади в Україні та Головдержслужби як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади.

У цьому контексті низка проблем зумовлена тим, що установча влада згадує про державну службу винятково в контексті встановлення рівного доступу громадян до неї (ч. 2 ст. 38 Конституції України) [1]. Для порівняння: ч. 1 ст. 153 Конституції Польщі містить розгорнуте визначення: "З метою забезпечення професійного, сумлінного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави в установах урядової адміністрації діє корпус цивільної служби" [8]. Тим самим забезпечується можливість уніфікації регулювання проходження служби, оскільки йдеться винятково про чиновників, які здійснюють завдання держави в органах виконавчої влади. Прикладом, гідним наслідування, можна вважати кодифікацію норм, що регулюють проходження державної служби, як це зроблено в Кодексі цивільних службовців Греції, метою якого (ст. 1) є встановлення однакових і універсальних правил щодо найму та статусу цивільних адміністративних службовців на основі принципів оцінки здібностей та соціальної солідарності, а також захисту максимально можливої продуктивності їх розпоряджень [16, с. 520].

Процедурний аспект проходження державної служби передбачає встановлення певного порядку (як послідовності і логічного взаємозв'язку регламентованих дій), що відбувається в процесі практичної реалізації окремих елементів проходження державної служби. Слід зазначити, що в розробках науковців, які займалися і займаються дослідженням відповідної проблематики, відсутнє визначення поняття "процедури проходження державної служби", попри його уживаність у науковій літературі.

Натомість використовується поняття "управлінські процедури", яке можна розглядати як родове стосовно процедур проходження державної служби. Зокрема, В.Перепелюк визначає управлінські процедури як сукупність відповідних правомірних дій, спрямованих на об'єкт управління, які характеризуються певною тривалістю в часі, послідовністю їх вчинення та документального закріплення [13, с. 25]. На думку А.Шегди, управлінська процедура являє собою сукупність правил, які послідовно реалізуються при виконанні певних операцій, спрямованих на реалізацію завдань, що були поставлені перед об'єктом чи суб'єктом управління [17]. Подібним, хоч і не тотожним, є визначення змісту поняття адміністративних процедур.

З огляду на ці напрацювання видається можливим визначити поняття "процедура проходження державної служби" як *порядок дій, що характеризується послідовністю вчинення і правовою визначеністю та спрямований на реалізацію певного елемента проходження державної служби*.

Нормативне регулювання визначальним чином впливає на реалізацію елементів проходження державної служби. Однак не всі відносини, що

виникають при проходженні державної служби, регулюються нормами права. Наприклад, немає чітко зафіксованого моменту початку проходження державної служби, що призводить до різних трактувань і розуміння (чи то з моменту призначення, чи фактичного здійснення службових обов'язків, чи прийняття присяги) початку вступу на державну службу. Так само залишається законодавчо не врегульованим питання зарахування випробувального терміну до стажу (а відповідно й до проходження) державної служби. Є проблема правового статусу державного службовця, який перебуває у відпустці по догляду за дитиною, на навчанні, тощо. Адже фактично працівник залишається державним службовцем, не здійснюючи при цьому ні організаційно-розпорядчих, ні консультативно-дорадчих функцій, як того вимагає Закон України "Про державну службу" [2]. Не знайшли свого правового оформлення і критерії оцінки державних службовців атестаційною комісією при проведенні атестації. Так само відсутні критерії щодо оцінки діяльності державних службовців, хоча за законодавством ця процедура проводиться щорічно.

Найявне становище, на наш погляд, відображає відсутність належної системності правового регулювання порядку проходження державної служби. Правове регулювання, не поширюючись на окремі сторони практичної реалізації елементів проходження державної служби, значною мірою втрачає свою системність і цілісність. Разом з тим процедура як формалізований порядок дій не може ґрунтуватися ні на адміністративних циркулярах, якими є різноманітні роз'яснення та методичні рекомендації (оскільки вони за своєю природою не встановлюють норму права, а тільки її інтерпретують), ні тим більше на адміністративному звичаї, оскільки за децентралізації державної служби цей звичай може бути тільки уособленням суб'єктивізму.

Саме тому видається доцільним і обґрунтованим з точки зору потреб практики погляд на нормативний та процедурний аспекти проходження державної служби як певну цілісність, що потребує єдності в науковому осмисленні та оцінках.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На основі викладеного можна стверджувати, що важливою передумовою подальшого розвитку державної служби в Україні є вдосконалення регламентації проходження служби. Процедурний аспект проходження державної служби полягає у встановленні певного порядку як послідовності і логічного взаємозв'язку дій при реалізації окремих елементів цього проходження. Нормативний аспект передбачає урегульованість нормами права відносин, пов'язаних зі вступом на державну службу, службовим просуванням та припиненням державно-службових відносин. Необхідність правового унормування порядку проходження державної служби та послідовного забезпечення реалізації матеріальних норм права за допомогою встановлених процедур зумовлює необхідність виокремлення нормативно-процедурного аспекту проходження державної

служби як певної цілісності. Саме в такий спосіб можна забезпечити належну формалізацію процедур проходження державної служби.

Звернення до напрацювань вітчизняних та зарубіжних науковців дає змогу стверджувати, що, попри відсутність такого визначення, закладено концептуальні підвалини для виокремлення та наукового осмислення нормативно-процедурного аспекту проходження державної служби. Однак у подальшому дослідження цієї проблематики доцільно зосередити на з'ясуванні особливостей врегулювання порядку реалізації окремих елементів проходження державної служби в Україні.

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Закон України про державну службу // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490
3. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации / Д. Н. Бахрах. - Екатеринбург : Изд-во Гос. юрид. акад., 1995. - 918 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Видавн. дім "Ін Юре", 2002. - 668 с.
5. Габричидзе Б. Н. Принцип профессионализма в государственной службе / Б. Н. Габричидзе, В. М. Коланда // Государство и право. - 1995. - № 12. - С. 19-25.
6. Государственная гражданская служба в Российской Федерации : учеб. пособие / Е. В. Масленникова, М. В. Пресняков, Л. Н. Тагаринова, С. Е. Чаннов. - М. : "Ось-89", 2009. - 320 с.
7. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. д. юрид. н., проф. Н. Р. Нижник. - К. : Ін Юре, 1999. - 244 с.
8. Конституція Республіки Польща / Сейм Республіки Польща. - Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>
9. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. - К., 1998. - 61 с.
10. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. - М. : Юристь, 1997. - 296 с.
11. Овсянко Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. - М. : Юристь, 1997. - 448 с.
12. Павленчик П. Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 "Організація і управління в державних установах" / Павленчик П. Т. - К., 2001. - 17 с.
13. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес : навч. посіб. / В. Г. Перепелюк // Загальна частина. - Чернігів : Рута, 2003. - 367 с.
14. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Продаєвич О. С. - Одеса, 2008. - 238 с.
15. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 трав. 1998 р. № 13/ Пленум Верховного Суду України. - Офіц. вид. - К., 2000. - Т. 2. - С. 284-291.

16. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.

17. Шегда А. В. Менеджмент : навч. посіб. / А. В. Шегда. - К. : Т-во "Знання", КОО, 2002. - 583 с.

Ольга Піддубчак,

*аспірант кафедри державної політики та управління
політичними процесами НАДУ*

Тенденції до самоорганізації молодих державних службовців: на перехресті державної служби та громадянського суспільства

У статті розглянуто проблему створення поля для громадської активності молодих державних службовців. Аргументується точка зору, що створення ними громадських організацій та неформальних мереж сприятиме більшій ефективності державного управління та розбудові інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: молоді державні службовці, держава, громадянське суспільство, ціннісно-функціональна еліта.

The problem of creating a field of public activity for young civil servants. Viewpoint argues that the establishment of community organizations and informal networks promote more effective public administration and development of civil society institutions.

Key words: young civil clerks, government, civil society, the value-functional elite.

Постановка проблеми. Реалізація завдань, які стоять перед державною службою в Україні, містить у собі деякі аспекти, що потребують розв'язання низки теоретичних суспільствознавчих та управлінських проблем. Передусім привертає увагу помітне протиріччя: Україна повинна будувати громадянське суспільство, разом з тим сам інститут Української держави як "куратор" означеного процесу при цьому не вважається складовою громадянського суспільства. Саме тому роль держслужбовців у процесі становлення громадянського суспільства виглядає двозначною та суперечливою. Окремий інтерес у цьому процесі становить роль молодих державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У нашому дослідженні більш актуальним виглядає політологічний підхід, що розробляється протягом останніх 30 років і в якому дослідники намагаються врахувати історичний досвід переходу від тоталітаризму до демократії та особливості становлення громадянського суспільства у пострадянських країнах. До таких авторів ми можемо віднести, зокрема, Г.Роде, Д.Кола, А.Арато, Дж.Коена, з українських - Р.Білого, Л.Гонюкову, Б.Максимця, Р.Павленка та ін. [1-5]. Другий