

УДК 35.08

Ростислав Ботвінов

доцент кафедри філософії, соціології державного управління
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, докторант
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.ю.н.

СПЕЦІАЛІЗОВАНА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ

У статті аналізуються сутність та ознаки спеціалізованої державної служби. На думку автора, в умовах особливого періоду в Україні актуалізується потреба виділення спеціалізованої державної служби. Розглянуто галузеві види державної служби як підсистеми складного соціально-правового інституту державної служби України, зокрема автор намагається систематизувати істотні риси спеціалізованої державної служби з позицій функціонального та інституціонального підходів. Зазначено, що спеціалізована служба виділяється за критеріями функціональної специфіки та особливостей компетенції державних органів, утворених спеціальними правовими актами, а також спеціальної професійної освіти, необхідної для виконання повноважень за відповідними посадами державної служби, й потребує додаткового нормативного супроводу.

Ключові слова: державна служба, функції державної служби, класифікація державної служби, спеціалізована державна служба.

Rostislav Botvinov

associate Professor of philosophy, sociology of public administration
of DRIPA NAPA under the President of Ukraine, doctoral candidate
of DRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in law

SPECIALIZED CIVIL SERVICE: ITS ESSENCE AND FEATURES

Specialized civil service can not be examined as the independent phenomenon separated from general development of civil service of Ukraine. Not only specific features are inherent to it, that derivative from tasks and functions of the body of power - subject of its activity, but first of all, general descriptions of civil service. Due to it, the author treats this problem, following a chart "from general to certain", id est from determining the general status of organization and functioning of civil service as an original "point of counting out", family object, that has an initial set of the investigated parameters.

An initial concept that characterizes activity of civil service in relation to tasks and functions of the state at practical level, is the concept of administration, the object of it is the system of public relations in whole. It stipulates the necessity of distribution of functions and authorities of the state between different public bodies of power, but it changes neither administrative essence of activity of the state nor its certain bodies.

The branch types of civil service as subsystems of difficult social-legal institution of civil service of Ukraine are considered. Modern civil service is organized and implemented taking into account a variety and specific spheres and areas of state activity. A few specialized directions of service (bodies of office of public prosecutor; bodies of military administration; foreign diplomatic establishments of Ukraine and others like that) are involved in its structure.

Examining civil service as the social-legal phenomenon, an author pays attention to its multi-functional peculiarity that determines specialization according to types of professional state-official activity. It gives an opportunity of structural differentiation of this institution, basing on the features of professional specialization and the features of the subject of activity; functional role in the process of public administration; sphere of activity and competence; legal position in the system of state power.

It is marked that the specialized service as type of civil one is distinguished according to criteria of functional specific features of competence of public bodies, which have been formed by special legal acts, and also special education, necessary for performing duties due to corresponding positions in civil service. We can associate it with, for example, judicial, diplomatic, control-observing, financial-credit service, service on a railway transport etc. In accordance with the authors opinion, status of the specialized civil service needs the additional normative adjustment.

Key words: civil service, civil service functions, classification of civil service, specialized civil service.

Ростислав Ботвинов

доцент кафедри філософії, соціології державного управління
ДРИГУ НАГУ при Президенті України,
докторант ДРИГУ НАГУ при Президенті України, к.ю.н.

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: СУЩНОСТЬ И ПРИЗНАКИ

В статье анализируются сущность и признаки специализированной государственной службы. По мнению автора, в условиях особого периода в Украине актуализируется необходимость выделения специализированной государственной службы. Рассмотрены отраслевые виды государственной службы как подсистемы сложного социально-правового

© Ботвінов Р. Г., 2016.

института государственной службы Украины, в частности автор пытается систематизировать сущностные черты специализированной государственной службы с позиций функционального и институционального подходов. Указано, что специализированная служба выделяется по критериям функциональной специфики и особенностей компетенции государственных органов, образованных специальными правовыми актами, а также специального профессионального образования, необходимого для исполнения полномочий по соответствующим должностям государственной службы, и требует дополнительного нормативного сопровождения.

Ключевые слова: государственная служба, функции государственной службы, классификация государственной службы, специализированная государственная служба.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

✦ Реформування державної служби, набуття чинності новим Законом України «Про державну службу» обумовлює необхідність визначення структурних елементів та видових проявів державної служби, вивчення специфіки їх розвитку в сучасних умовах, визначених Указом Президента України 17 березня 2014 р. як особливий період. Різноманітність видових проявів державно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачає особливий дослідницький інтерес до визначення сутнісних ознак спеціалізованої державної служби.

✦ Спеціалізована державна служба як окрема підсистема державної служби ще не набула статусу визнаного предмету наукових досліджень: деякі нечисленні згадки в підручниках («Державна служба» за ред. С. М. Серьогіна, Івано-Франківськ, 2012; О. Ю. Оболенський «Державна служба», 2006), окремі публікації таких дослідників, як В. Авер'янов, С. Дубенко, Н. Липовська, А. Сіцінський.

✦ Мета статті: дослідити сутність та особливості спеціалізованої державної служби.

✦ Спеціалізовану державну службу не можна розглядати як самостійне явище, відірване від загального розвитку державної служби України. Їй притаманні не тільки видові особливості, похідні від завдань і функцій органу – суб'єкта даної діяльності, а й в першу чергу загальні характеристики державної служби. У зв'язку з цим до вивчення поставленої проблеми ми будемо підходити, слідуючи схемою «від загального до конкретного», тобто з позиції розкриття основних положень організації та функціонування державної служби як своєрідної «точки відліку», родового об'єкта, який має вихідний набір досліджуваних параметрів.

У вітчизняній науковій літературі є вже аксіомою положення про те, що державна служба являє собою один з видів суспільно-корисної діяльності з підтримки стану певної системи суспільних відносин, а також доцільної зміни й перетворення останніх. Державна служба є найважливішим фактором стійкості в суспільстві, оскільки від ефективності її функціонування залежить стабільність системи суспільних відносин.

Відмінною рисою цієї діяльності є її управлінський характер, спрямованість на забезпечення і реалізацію повноважень державних органів. З цього приводу Г. В. Атаманчук зауважує, що «державна служба вплетена в тканину державного управління (в широкому сенсі) і виступає необхідним елементом практично всіх управлінських процесів. Так, де людина робить управлінські дії, завжди виявляє себе державна служба» [2]. При цьому державна служба, охоплюючи практично всі галузі життєдіяльності держави і суспільства, в

першу чергу передбачає управління економікою (промисловістю, сільським господарством, використанням і охороною природних ресурсів, торгівлею, фінансами, зовнішньоекономічною діяльністю), адміністративно-політичною сферою (обороною, безпекою, внутрішніми і закордонними справами, юстицією), соціально-культурною сферою (освітою, охороною здоров'я, наукою, соціальним захистом населення).

Законодавство України визначає державну службу як:

- професійну 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 (1993 р.);
- професійну діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг (2011 р.);
- публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави (2015) [12].

У зв'язку з вищевикладеним можна говорити як мінімум про триєдине визначення даного поняття. Державна служба може бути охарактеризована як:

- результуюча цільової діяльності, а саме діяльності держави з організаційно-правового регулювання функціонування державного апарату;
- процес, тобто трудова діяльність, здійснювана на професійній основі працівниками державних органів з метою виконання завдань і функцій держави;
- системне утворення, що передбачає упорядковану сукупність елементів, засобів і механізмів, які регулюють відносини, що складаються при взаємодії із зовнішнім середовищем і всередині організації.

Характеризуючи державну службу як інституційне утворення, слід визнати її багатогранний і складний зміст. Як теоретична конструкція державна служба може розглядатися в різних ракурсах. Виділяються такі аспекти аналізу даного суспільного явища, як: соціальний, політичний, правовий, організаційний, духовно-моральний та ін.

Не зупиняючись детально на цьому питанні, лише зазначимо, що є підстави для розуміння державної служби як організованої системи інститутів (соціального, публічно-правового, організаційно-управлінського, духовно-культурного, професійного і т.д.). Кожен з них має певне призначення, але при їх взаємодії виникає цілісне утворення.

Як ми визначилися раніше, об'єктом нашої уваги є державна служба як соціально-правове явище. Що ж складає його основу в даному випадку?

Можна не сумніватися, що в соціальному плані інститут державної служби являє собою механізм регуляції людської діяльності в усіх її формах. Даний інститут виступає як ланка державного механізму, на рівні якого здійснюється взаємодія держави і суспільства, державного службовця і громадянина. Соціальна спрямованість державної служби проявляється в тому, що вона виступає посередником між державою і суб'єктами громадянського суспільства (громадськими, державними організаціями і установами, громадянами).

Державна служба, яка належить до формальних соціальних інститутів, покликана виконувати інтеграційну функцію в суспільстві, згладжувати і долати виникаючі протиріччя, підтримувати на певному рівні соціальний порядок, об'єднувати і координувати зусилля всіх гілок влади, забезпечуючи тим самим керованість політичного та соціально-економічного життя, оптимальне досягнення національно-державних інтересів у внутрішній і зовнішній політиці країни. Багато в чому правий А.С. Ахієзер, який, визначаючи суспільну інституцію поняттям «медіатор», вказує, що «медіатор – загальний інтегратор суспільства, – посередник між цілим і частиною, посередник між частинами через ціле» [3, с. 35].

Вихідним поняттям, що характеризує діяльність державної служби щодо реалізації завдань і функцій держави на практичному рівні, служить поняття управління, об'єктом якого є система суспільних відносин в цілому. Це обумовлює необхідність розподілу функцій і повноважень держави між різними державними органами, але це не змінює управлінської суті діяльності ні самої держави, ні її конкретних державних органів.

Соціальне призначення державної служби полягає в професійному здійсненні за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в державних організаціях [4, с. 17]. Виділення державно-службової діяльності як професії дозволяє визначити властиві їй характеристики: сфера професійної діяльності – органи державної влади; рід занять – державна служба; предмет праці – інформація, яка також є засобом впливу на керованих (обслуговуваних) поряд із примусом, спонуканням, заохоченням і т.ін.; продукти праці – управлінські рішення і їх наслідки [8].

Звідси вплив даного інституту на громадян – він управляє суспільними відносинами, організовує і реалізує їх. Забезпечується це шляхом виникнення, зміни, припинення прав і (або) обов'язків громадян в результаті прийняття управлінських рішень, які зачіпають як груповий, так й індивідуальний рівень.

Предметний зміст державно-службової діяльності надає їй високу моральну відповідальність. Відзначаючи цей момент, науковці підкреслюють: «... державну службу слід розглядати не тільки як управлінський соціально-правовий інститут, але як духовно-моральний, інтелектуальний генератор суспільства, спрямований на саморозвиток його внутрішніх сил, інтеграцію зусиль його громадян з метою самореалізації їх сутнісних потреб, інтересів, в тому числі духовно-культурних, економічних, політичних, науково-технічних та ін.» [6].

В останні роки в зв'язку з розвитком концепції держави як інституту послуг (за оцінками західних фахівців, вона склалася у Франції вже на початку XIX ст.) усе частіше став уживатися термін «менеджмент»; з'явилася тенденція називати державних службовців соціальними менеджерами, тобто фахівцями в галузі управління.

Відповідно до сучасного розумінням державного управління державна служба відноситься одночасно і до сфери управління, і до сфери обслуговування. І ми вважаємо, що це поєднання говорить як про комплексність даного роду професійної діяльності, так і про її внутрішню суперечливість.

З одного боку, можна стверджувати, що на сучасному етапі функціонування даного інституту відбулося розширення сфери його застосування; домінуючою стає тенденція виробництва державних соціальних послуг – освітніх, медичних, правового захисту, підтримки безпеки і т.д. І в цьому плані, безумовно, державна служба реалізує сервісні функції. При цьому не можна не враховувати, що сучасна управлінська парадигма націлена на: посилення соціальної орієнтації системи управління на громадян у сферах суспільного життя, що стосуються трудових відносин, споживання, власності; розширення на практиці «сервісного управління»; зміщення в процесі взаємодії суб'єкта і об'єкта управління з відносин панування і підпорядкування до діалогу і співпраці.

З іншого – не можна частково не погодитися з думкою про те, що цей інститут «служить, взагалі кажучи, конституції і встановленому нею конституційному ладу» [10, с. 329]. Більше того, слід також враховувати, що сутність державної служби визначає не тільки соціальна значимість держави, а й внутрішньо притаманна їй суперечливість. Незважаючи на пріоритети і цінності громадянського суспільства і правової демократичної держави, кінцевим і справжнім об'єктом держави є загальне благо, трактування якого далеко не завжди підтримується членами конкретного соціального утворення. Це, так скажемо, іманентна, внутрішньо притаманна державній службі суперечливість.

Як правовий інститут державна служба являє собою комплексну галузь законодавства, що складається з норм різних галузей права (конституційного, адміністративного, трудового); він охоплює правові норми, що встановлюють різноманітні за характером і значущістю державно-службові відносини, і при цьому активно використовується при формуванні основ інших правових галузей.

Вважаємо, що галузеві види державної служби можна розглядати як підсистеми складного соціально-правового інституту державної служби України. Ці підінститути також регламентуються багатьма галузями права. Наприклад, державна служба в органах фіскальної служби базується на положеннях адміністративного, трудового, кримінального, цивільного, цивільно-процесуального та кримінально-процесуального права та багатьох інших.

Сучасна державна служба організується і здійснюється з урахуванням різноманітності та специфіки сфер і галузей державної діяльності. В її структуру включені кілька спеціалізованих видів служби. Згідно з ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу» [12] дія цього Закону поширюється на державних службовців: 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) закордонних дипломатичних установ України; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону (зокрема Антимо-

нопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати тощо); 8) інших державних органів.

Ця система містить такі види державної служби, як: державна цивільна; військова; правоохоронна служби. Правові основи організації державної служби в даному випадку закріплюються в актах загального характеру, а також і в спеціальних актах, що стосуються функціонування окремих державних органів.

На основі Закону України «Про державну службу» визначаються особливості державної служби в окремих державних органах, в тому числі особливі умови праці, спеціальна професійна підготовка, особливий порядок проходження служби, специфіка службової дисципліни, особливості статусу і повноважень. Для окремих видів державної служби також вводяться кваліфікаційні розряди, класні чини, військові звання і дипломатичні ранги (ст.39) [12].

Розглядаючи державну службу як соціально-правове явище, ще раз звернемо увагу на її багатоцільовий функціонально-діяльнісний характер, який визначає спеціалізацію за видами професійної державно-службової діяльності. Це в свою чергу дає можливість структурної диференціації даного інституту, в тому числі за ознаками: професійної спеціалізації й особливостями предмету відання; функціональної ролі в процесі державного управління; сфері діяльності й компетенції; правового становища в системі державної влади [5, с. 27–30]. Вважається загальновизнаним розподіл державної служби на: цивільну і мілітаризовану [2, с. 18]. В межах цивільної служби виділяються такі її види, як загально-функціональна (або загально-адміністративна) і спеціалізована.

Спеціалізована служба як вид цивільної виділяється за критеріями функціональної специфіки та особливостей компетенції державних органів, утворених спеціальними правовими актами, а також спеціальної професійної освіти, необхідної для виконання повноважень за відповідними посадами державної служби. Сюди можна, наприклад, віднести суддівську, дипломатичну, контрольно-наглядову, фінансово-кредитну служби, службу на залізничному транспорті та інші.

Мілітаризована служба містить військову службу, прикордонну службу, службу в органах внутрішніх справ, органах фіскальної служби і т.ін. Їх об'єднання пов'язане з правовим становищем цих видів державної служби і відповідних державних службовців. Відмінними ознаками для мілітаризованої служби є такі, як: а) особливі службові обов'язки, що полягають у захисті життя та здоров'я людей, охороні громадського порядку і забезпечення державної, громадської і особистої безпеки; б) особливі умови праці, пов'язані з ризиком для здоров'я і життя службовців; в) особливі вимоги до службової дисципліни, наявність спеціалізованих дисциплінарних статутів; г) особливі умови вступу на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення атестації і припинення служби; д) особливий правовий статус мілітаризованих службов-

ців; е) особливий порядок притягнення до правової відповідальності (особливо адміністративної і матеріальної) [4, с. 20]. Оскільки не всі ці види службової діяльності належать до державної служби, з одного боку, а з іншого – всі вони мають спеціальний правовий статус (наприклад служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, збройних сил), вважаємо, що спеціалізована служба входить до мілітаризованої як підсистема.

Отже, спеціалізована державна служба також поділяється на цивільну та мілітаризовану. Входячи до складу державного механізму, ці види служби мають загальні основи і принципи організації та функціонування, що обумовлено органічною єдністю всього державного апарату. Разом з тим в Законі України «Про державну службу», як основному правовому акті в сфері регулювання державно-службових відносин, фактично розглядаються основи цивільної державної служби. Відзначимо, що підхід до регулювання мілітаризованої служби окремим законодавством є традиційним, а з урахуванням її особливостей, на нашу думку, цілком доцільним.

Література.

1. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: черговий етап / В.Б.Авер'янов // Право України. – 2000. – № 7. – С. 6–8.
2. Атаманчук Г.В. Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. – 1992. – № 4. – С. 18.
3. Ахиезер А. С. Культура и социальные отношения // Перестройка общественных отношений и противоречия в культуре. – М., 1989.
4. Бахрах Д. Н. Административная власть как вид государственной власти / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1992. – № 3. – С. 13–20.
5. Граждан В.Д. Государственная служба как профессиональная деятельность. – М., 1997. – С. 27–30, 42–84.
6. Державна служба: навч. посібн. / За ред. С. М. Серьогіна, Д. І. Дзвінчука. – І.-Ф.: ІФТУНГ, 2012. – 542 с.
7. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; НАДУ, 2012. – т.1. – 524 с.
8. Державне управління: основи теорії, історія і практика [Текст]: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджі; Нац. акад. держ. упр. При Президенті України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 393 с.
9. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко. – К.: ІнЮре, 1999. – 244 с.
10. Казанцев К.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ / К.М.Казанцев. – М., 1999. – С. 329.
11. Оболенський О. Ю. Державна служба / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 468 с.
12. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.