

УДК 35.081(477)+(ЄС)

О. Домбровська

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Досліджено проблемні підходи до поняття та змісту державно-службових відносин в Україні. Проаналізовано теоретичні підходи до визначення поняття “державно-службові відносини”. Розкрито напрями запровадження закордонного досвіду раціоналізації державно-службових відносин у процесі адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу.

Ключові слова: публічне управління, державна служба, державно-службові відносини, виконавча влада.

Розбудова правової держави передбачає подальший розвиток інституту державної служби як важливого інструмента формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду демократичного врядування. Державна (у широкому розумінні – публічна служба) є ключовим елементом публічного управління, від ефективного функціонування якого залежить послідовний і сталий розвиток держави. Саме публічна служба є важливою сполучною ланкою між державою в особі державних органів та людиною і громадянином при реалізації останніми своїх конституційних прав, свобод та законних інтересів. Важливим чинником комплексного соціально-правового інституту державної служби є проходження служби, під час якого, власне, й забезпечуються реалізація основних завдань і функцій держави, надання управлінських послуг, зростають її авторитет, стабільність та престижність.

Водночас у процесі адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС) виникла потреба не тільки законодавчого регулювання питань, пов’язаних із проходженням державної служби, а потребує свого осмислення зміст державно-службових відносин, їх відмежування від трудових.

Проблемою визначення змісту понять державно-службових відносин та посадової особи займалися такі видатні вчені, як: В. Авер’янов, В. Афанасьєв, К. Бельский, Ю. Битяк, М. Пншин, А. Костюков, Г. Леліков, В. Манохин, В. Малиновський, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Опришко, Ю. Старілов, Ц. Ямпольская, А. Усольцев. Стандарти публічної служби Європейського Союзу висвітлювалися в працях А. Андрюшко і О. Молошої. Водночас, ряд базових питань щодо змісту поняття державно-службових відносин досліджено не повною мірою.

Тому метою статті є визначення змісту державно-службових відносин в Україні в контексті адаптація публічної служби до стандартів Європейського Союзу.

На сьогодні діюча система державно-службових відносин в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізованою, закритою від суспільства, великою і

відірваною від потреб простої людини, унаслідок чого стала гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

На цей момент важливо сформувати стійку модель системи державно-службових відносин на національному та регіональному рівнях на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень та обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Водночас на етапі реформування державно-службових відносин необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки.

Отже, на сучасному етапі розвитку науки державного управління існують дві тенденції в розвитку державно-службових відносин як державно-правового інституту. Одна із них пов'язана з публічно-правовим статусом таких відносин, відокремленням державних службовців від інших категорій працівників найманої праці [1]. Представники такого підходу виступають проти віднесення регулювання відносин, пов'язаних із державною службою, до сфери трудового права. Автори, які поділяють зазначену позицію, для підкреслення адміністративно-правового (публічного) типу відносин державної служби використовують термін "державно-службові відносини". Друга тенденція полягає, навпаки, у поширенні на державних службовців норм і гарантій трудового права, посиленні колективно-договірних відносин у встановленні умов їх праці державою, визнанні її звичайним роботодавцем, а відносини щодо виконання державними службовцями професійної діяльності на державній службі – трудовими відносинами, відносинами найму.

У зв'язку із цим, на нашу думку, необхідно визначити місце та значення трудових відносин у системі державно-службових відносин.

Так, А. Андрушко, проаналізувавши погляди дослідників на сутність трудових правовідносин із державними службовцями, зазначає, що в юридичній науці питання про галузеву належність правовідносин державної служби вирішується неоднозначно, часом мають місце абсолютно протилежні погляди на цю проблему. Значний вплив на визначення правової суті правовідносин державної служби чинять норми адміністративного права, оскільки державні службовці є суб'єктами управлінських правовідносин, а державна служба розглядається як інститут цієї галузі права й одна із ланок адміністративної реформи [2].

На думку С. Мавріна, О. Пашкова, Є. Хохлова, праця держслужбовця регулюється якщо не виключно, то переважно в публічно-правовому порядку, трудове ж право належить до галузей насамперед права приватного [3]. У більш пізніх наукових працях С. Маврін, вивчаючи цю проблему, робить висновок, що трудове право не повинно займатись експансією всіх своїх прийомів і способів правової регламентації праці в царину так званих службових відносин, у яких, на його переконання, фактично немає традиційного для трудового права суб'єкта – роботодавця [4].

Державно-службові відносини: юридично закріплюють вступ громадянина на державну службу; є основою для виконання ним службових обов'язків на цій посаді; визначають момент виникнення його обов'язків перед державою, а також визначають момент виникнення його службових і особистих прав.

Формування, реалізація та припинення державно-службових відносин охоплює таку важливу складову інституту державної служби, як проходження державної служби. Це тривалий процес, який починається з виникнення державно-службових відносин і закінчується припиненням державно-службових відносин [5].

Загалом, державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Так само державно-службові відносини детерміновані соціальним середовищем, суспільно-політичним консенсусом та адміністративно-правовим статусом суб'єктів відносин. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають із приводу суспільного виробництва, але й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Крім того, виникає питання формалізації державно-службових відносин як формату державно-управлінської діяльності.

Сутність, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини тих чи інших управлінських підходів зумовлені соціально-політичною суттю суспільних сил, що стоять за ними. Система політико-правової, зокрема управлінської ідеології, завжди відображає інтереси певних соціальних сил, що перебувають при владі. Проте це не означає, що управління настільки політизоване й соціально зорієнтоване, що не може виконувати загальні функції, які зумовлені об'єктивною необхідністю, і без яких не може обійтися будь-яке суспільство. Принципи діяльності органів державного управління нерозривно пов'язані з принципами державної служби, що виступають як основоположні ідеї управління, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців. Принципи державної служби встановлюють найважливіші закономірності в системі організацій і функціонування органів державного управління, обумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають в системі державної служби.

Державно-службові відносини характеризуються базовими ознаками управлінських відносин, що складаються в системі державної влади і за цього зберігають внутрішні особливості. Зокрема, йдеться про винятковість сфери застосування – це сфера реалізації державними (у широкому розумінні – публічними) службовцями у регламентований Конституцією та законами України спосіб функцій і завдань держави щодо забезпечення управління в усіх сферах суспільного життя.

Підтримуючи таку думку, необхідно зауважити, що діяльність державних службовців є предметом регулювання винятково державно-правових відносин, навіть у тих випадках, коли це регулювання торкається питань просування по службі та заходів заохочення та покарання.

Сучасне законодавство чітко не детермінує державно-службові відносини, й за цього не задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій держави, не відповідає рівню зрілості суспільства. Національне законодавство не забезпечує стабільності та престижності державної служби, суворого дотриманням вимог щодо політичної нейтральності публічних службовців, недопущення ними незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності.

Саме тому пріоритетними напрямками вдосконалення державної служби в Україні є: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; професіоналізація державно-службових відносин; установлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних

службовців; реформування системи оплати праці державних службовців; удосконалення та підвищення ефективності управління державною службою.

Реформування публічної служби в контексті адміністративної реформи та адаптація публічної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлюють необхідність переосмислення ряду теоретичних положень та нормативно-правового регулювання державно-службових відносин [6]. Насамперед це стосується питання щодо підвищення її авторитету та ефективності як публічно-правового інституту, покликаного забезпечувати насамперед права, свободи та законні інтереси людини й громадянина. Саме публічна служба в особі публічного службовця є сполучною ланкою між державою в особі державного органу та людиною і громадянином: держава – державний орган – публічна служба (державна служба) – публічний службовець – громадянин. І реалізація цієї сполучної ланки відбувається саме під час проходження особою служби. Отже, проходження публічної служби є центральним інститутом державної служби.

Державно-службові відносини виникають із прийняттям громадянина на державну службу, а точніше з моменту призначення на посаду з присвоєнням рангу державного службовця та за умови прийняття Присяги державного службовця [7].

Особа, яку прийнято на державну службу, набуває статусу державного службовця і суб'єкта державно-службових відносин. Особливість цих відносин полягає у тому, що вони складаються між державою в особі її органів та державним службовцем.

Тобто, вирішення будь-яких проблемних питань, що виникають протягом зазначеного періоду, сприятимуть удосконаленню державно-службових відносин у системі державної служби. На сьогодні для України одним із таких проблемних питань є добір та відбір кадрів у системі державної служби.

Із нормативно-правових актів України, які врегульовують державно-службові відносини, випливає, що сучасна система державної служби Україні тяжіє до кар'єрної системи (моделі). Так, у вимогах на більшість посад державної служби зазначено, що претенденту необхідно мати стаж державної служби. При прийнятті громадянина на державну службу йому буде присвоєний найменший ранг у межах категорії посади. При прийнятті та проходженні державної служби визначено досить велике коло обмежень. Ще одна суттєва ознака – спеціальне пенсійне забезпечення [8].

Як показує досвід інших країн світу, сама по собі та чи інша система (модель) державної служби не є поганою чи доброю. Так, кар'єрна модель успішно працює у Франції, Німеччині.

Чинний Закон “Про державну службу” [9] не містить визначення поняття “державні службовці” (що є безумовним його недоліком), але пропонує опосередкований підхід до його визначення.

Разом із тим, Закон України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. визначає державним службовцем громадянина України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, окрім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що

належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу [10].

Така законодавча новела є позитивним кроком на шляху удосконалення змісту державно-службових відносин загалом, а також специфіки державної служби зокрема. Водночас у цьому аспекті невирішеним залишається питання щодо того, чи належать до державних службовців особи, які обіймають політичні посади, оскільки на цей момент до таких посад належать лише посади членів Кабінету Міністрів України (частина третя ст. 6 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [11]), а також першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) (частина п’ята ст. 9 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” [12]). За цього у вказаних законах особливістю статусу таких посад визначається лише те, що на них не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. До тогож, нова редакція Закону “Про державну службу” визначає цих осіб як таких, які не є державними службовцями (ст. 2) і лише зазначає у ч. 2 ст. 35, що до стажу державної служби зараховуються час перебування на політичних посадах, визначених Законами України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”.

Стосовно структури проходження служби потрібно зазначити, що конструювання поняття значною мірою залежить від його елементів, які, будучи взаємопов’язаними, органічно взаємодіють між собою, утворюючи загалом це важливе правове явище як єдину цілісну конструкцію. Аналіз елементів, що його складають, є важливим як з теоретичного, так і з суто практичного боку, оскільки дозволяє виокремити ті суттєві моменти у чинному законодавстві, що регламентують проходження державної служби, і водночас відіграють важливу роль у сенсі удосконалення чинного законодавства.

Більшість проблем сучасної державної служби фокусується на недостатньому та неналежному законодавчому регулюванні таких питань щодо права на державну службу, як: вік вступу на державну службу, момент виникнення статусу державного службовця, правовий аспект присяги державного службовця, реєстр посад державних службовців, класифікація посад державних службовців, віднесення патронатних службовців до державних службовців, етико-правові вимоги до державних службовців, підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, атестація державних службовців [13].

Висновки

Таким чином, державну службу потрібно розглядати як складову механізму державного адміністрування, тобто як форму організації діяльності державного апарату з метою безперервного й ефективного здійснення завдань та функцій держави у сферах державного управління і регулювання. Державна служба відрізняється від усіх інших видів служби своєю публічністю (загальнодержавний інтерес, а не приватний), професійністю (як професія), постійністю (не на тимчасовій основі, а на постійній) та функціонуванням у сфері державного управління та регулювання. Також необхідно зазначити, що вирішення проблемних питань, які виникають протягом проходження державної служби, сприятиме удосконаленню державно-службових відносин у системі державної служби загалом.

Пріоритетами діяльності держави на цей момент є розроблення законодавства з питань державної служби та підготовка до його запровадження у зв’язку із прийняттям нової редакції Закону України “Про державну службу”; забезпечення доброчесності

державної служби; запровадження сучасних методів управління персоналом у системі державної служби; формування нової інституціональної спроможності для професійного навчання державних службовців та розвитку вищого корпусу державної служби; розвиток єдиної інфраструктури інформатизації системи державної служби; реформування системи центральних органів виконавчої влади та посилення їх інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Література

1. Молошина О. Л. Формалізація державно-службових відносин в системі публічного управління в Україні [Електронний ресурс] / О. Л. Молошина, В. В. Баштанник. — Режим доступу : <http://nads.gov.ua/sub/dnepropetrovska/ua/publication/print/7571.htm>.
2. Андрушко А. В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / А. В. Андрушко. — К. : [б. в.], 2003. — 18 с.
3. Курс російського трудового права [Текст] : в 3 т. Т. 1 : общ. ч. / под ред. Е. Б. Хохлова. — СПб. : Изд-во С.-Пб. ун-та, 1996. — 573 с.
4. Маврин С. П. Общая концепция российского трудового права / С. П. Маврин // Гос-во и право на рубеже веков. Эколог. и природоресурс. право. Труд. право. Предпр. право [Текст]. — М. : Юрид. лит., 2001. — С. 174—180.
5. Сурай І. Г. Проходження державної служби в Україні [Текст] : навч.-метод. посіб. / І. Г. Сурай. — К. : НАУ, 2008. — 69 с.
6. Молошна О. Організаційно-правові аспекти формування державно-службових відносин в Україні в контексті європейських традицій демократичного врядування / О. Молошна // Удосконалення правового забезпечення державно-службових відносин в Україні: європейський контекст [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (10–11 грудня 2010 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. — С. 11—14.
7. Сурай І. Державно-службові відносини в системі державної служби України: пошук шляхів удосконалення / І. Г. Сурай // Удосконалення правового забезпечення державно-службових відносин в Україні: європейський контекст [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (10–11 грудня 2010 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. — С. 34—36.
8. Там само. — С. 34—36.
9. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 52. — Ст. 490
10. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. (не набрав чинності) // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 4. — Ст. 115.
11. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 79. — Ст. 2792.
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2011. — № 27. — Ст. 1123.
13. Молошна О. Організаційно-правові аспекти формування державно-службових відносин в Україні в контексті європейських традицій демократичного врядування... — С. 11—14.

O. Dombrovska

**PECULIARITIES OF PUBLIC-SERVICE RELATIONS INSIDE UKRAINE
IN THE CONTEXT OF ADAPTING
OF PUBLIC SERVICE TO EU STANDARDS**

Problematic approaches to the essence and content of public-service relations in Ukraine are investigated. Theoretical approaches to the definition of “public-service relationship” are analyzed. The areas of the introduction of foreign experience of rationalization of state-service relations in the public service adaptation to EU standards are revealed.

Key words: public administration, civil service, public service relations, executive.