

Гришук А. Б.

*к.ю.н., Львівський державний університет внутрішніх справ,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Ключові слова: державний службовець, нормативна база, право, реформа, закон, інститут, Конституція.

Keywords: civil servant regulatory framework, law, law institute Constitution.

Постановка проблеми. За роки незалежності України склалися конституційні основи державної служби як механізму державного управління, що принципово відрізняється від попередньої адміністративної системи управління. Однак у цей період не вирішено основного завдання — створення комплексної нормативно-правової бази, яка б повною мірою забезпечувала реалізацію Конституції України та загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Мета і завдання дослідження. Аналіз законодавства, щодо правового регулювання діяльності державних службовців в Україні, а також дослідження сучасного стану та виявлення проблем нормативно-правового забезпечення професійної діяльності державних службовців в Україні.

Стан дослідження. Суттєвими для вивчення правового регулювання діяльності державних службовців є свого часу напрацювання В. Авер'янова, Г. Атаманчука, І. Безклубого, В. Венедиктова, В. Грищука, М. Коваліва, В. Копейчикова, В. Оргинського, О. Остапенка, І. Пахомова, М. Рабіновича, О. Скакуна, В. Цветкова, О. Щербака, О. Якуби й інших учених.

Із зарубіжних науковців, чиї ідеї істотно вплинули на формування концепції державної служби, слід назвати роботи Г. Бребана, М. Оріу, Г. Еллінека, Р. Йерінга, К. Поппера, Е. Острома, Л. Фрідмена, Р. Давида.

Виклад основних положень. Цілями реформування державної служби є підвищення її ефективності задля розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави, створення цілісної системи державної служби з урахуванням історичних, культурних, національних та інших особливостей України у рамках інтеграції в Європейське співтовариство. Проблеми, що накопичились у сфері формування гнучкої системи державного управління, яка б відповідала соціально-політичній та економічній ситуації у країні та слугувала громадянам, призводять до того, що адміністративний апарат органів влади гальмує здійснення реформ у різних сферах політики й економіки.

Для правового регулювання державної служби у країнах європейського континентального, тобто романо-германського права (до яких упродовж декількох століть належала Україна), істотне значення має концепція суб'єктивних публічних прав громадян, що поділяються на політичні (обирати, бути обраними) та адміністративні (вступати на державну службу і її

виконувати, а також контролювати в адміністративно-процесуальному, зокрема судовому, порядку реалізацію державними органами їх повноважень та виконання повноважень державними службовцями у публічних справах і у справах громадян, що розглядаються у державних органах).

Суть цивілізації полягає в інститутах. Загальнопоширене нині визначення правового інституту як сукупності правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, не задовольняють сучасної ситуації, оскільки це не відповідає юридичній формі і правовому змісту провідних європейських правових інститутів. Така протилежність чітко простежувалась на прикладі державної служби України — інституту, що був державним лише за назвою.

Відповідно до не чинного на сьогодні Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. [1] державна служба — партикулярне явище, а не цілісний інститут. Відтак служба поступово зазнавала поділу на служби з усе більшими складовими, причому без встановлення форм загально-юрисдикційної служби країни. Тобто відсутні форми державної служби, для яких виконання адміністративних посад у будь-якому з державних органів було б лише періодом проходження державної служби. За чинним законодавством початок і припинення державної служби визначається контрактом із зазначенням певної посади у конкретному державному органі. Призначення на нову посаду практично означало припинення державної служби в одному статусі і відновлювало її вже новим контрактом або актом продовження цього контракту в іншому статусі. Остаточне припинення проходження державної служби відбувалось у разі переходу до іншого державного органу. Відтак є підстави стверджувати, що відповідно до законодавства державна служба посідала індивідуальний суто матеріальний, процесуально нерегульований, інститут.

Стаття 38 чинного Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. приймає на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються [2].

Регулювання лише правового статусу, зміни відносин між державним службовцем і державою є необхідною, але недостатньою умовою регулювання державної служби України. До певної міри може навіть йтися про помилку номінації і чинного закону, і проектних кодексів державної служби. Всі вони є тільки актами про правовий статус державного службовця, але аж ніяк не регуляції державної служби. На відміну від технічного, документального діловодства державна служба є юридичним не змагальним провадженням. Відтак її можна також визначити як адміністративне провадження щодо реалізації Конституції, законів, цілей і функцій держави. Безперечно, такий підхід є дискусійним.

На основі аналізу дисертаційних досліджень у галузі адміністративного права, нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців в Україні доцільно виокремити особливу роль Конституції України.

Це зумовлено, по-перше, тим, що вона, будучи актом вищої юридичної сили, становить правову базу поточного законодавства соціальної держави

[3, с. 11-12]. У ній отримують юридичне закріплення різні види правових актів, що видають державні органи.

По-друге, Конституція України є системо-утворюючим правовим актом, оскільки у ній відображено вертикальну та горизонтальну структури національного законодавства.

По-третє, крім регулятивної функції, Основний Закон країни забезпечує внутрішню єдність норм національної правової системи й ефективні правові зв'язки із міжнародним законодавством.

Нормативно-правове регулювання, як зазначає Є. Додін, охоплює цілісну сукупність нормативно-правових актів, що містять основний масив норм національного права, чи єдність, забезпечену передусім встановленими у Конституції принципами, іншими вихідними положеннями, та складається з інститутів, функціонально орієнтованих на досягнення цілей і ідеалів, позначених в її центральній підсистемі — законодавстві [4, с. 71].

Сучасне нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців охоплює Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року. Основними новелами якого є: виведення за межі сфери його дії політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; політичну неупередженість державних службовців; визначають повноваження керівника державної служби в державних органах; систему класифікацію посад державної служби залежно від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності; єдині умови вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу; створення комісії з питань вищого корпусу державної служби, уведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; уведення системи дисциплінарної відповідальності державних службовців з вичерпним переліком підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядком накладення стягнень за дисциплінарні проступки; встановлення вичерпного переліку підстав припинення державної служби тощо [2].

З поміж вище зазначених аспектів новизни Закону України «Про державну службу», варто підкреслити вступ (преамбулу) до Закону, оскільки в ній ідеться про принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної та орієнтованої на громадян державної служби. Слід звернути увагу, що новий Закон визначає перелік принципів державної служби, а також наводить тлумачення кожного з них, тоді як старий Закон містив собі лише їх загальний перелік.

Як слушно зауважує О. В. Когут під час прийняття Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. не було враховано низки важливих зауважень [5, с. 102], які зазначались до положень його законопроекту Головним юридичним [6] а також Головним науково-експертними управліннями Верховної Ради України [7], представниками судової влади [8]. Виходячи із зазначеного слушно зазначає О. В. Константи́й, у процесі реалізації окремих норм цього Закону може виникнути ситуація незабезпечення досягнення ними задекларовано мети — створення умов для функціонування в Україні дійсно

професійної, ефективної, неупередженої, орієнтованої на громадян державної служби [9, с.228]. Тому на сьогодні й досі актуальними залишаються питання вдосконалення нормативно-правового регулювання інституту державної служби.

Відповідно до ст.5 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015р. зазначається: по-перше, що правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; по — друге, відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням, та припиненням державної служби, регулюються цим законом, якщо не передбачено законом, по-третє, дія законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, що не врегульовані цим законом [2].

Право державної служби (цей термін відомий конституційному праву розвинутих країн — ФРН, Франції, Великій Британії) — це публічне право, тобто право багатонаціонального народу — конституційного законодавця України — на безумовне виконання, а за необхідності, забезпечення виконання його Конституції і законів, а також право громадян України на виконання державної служби у конституційному порядку (рівноправного доступу до державної служби) і законодавчо-адміністративному порядку, що встановлює процедури вступу, виконання, проходження та припинення державної служби [10].

Відповідно до ст. 50 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросесної та ініціативної роботи. Заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, а також надбавки за ранг.

Новелою нового закону стало те, що окрім зазначених елементів до заробітної плати законодавець відносить виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця, виплат за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою та премій (у разі встановлення) не діючим Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. [11] зазначених положень не передбачалось).

Також новелою діючого Закону є й те, що за результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть встановлюватися премії. До премій державного службовця належать:

- 1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;
- 2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу. При

цьому загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік [2].

Державна служба має, з одного боку, забезпечувати реалізацію державної політики, а з іншого, — бути механізмом виконання і верховенства закону.

Політика здійснює функцію реформування, закон — функцію утворення, а державна служба — виконавчу функцію. Існування демократичної, правової держави передбачає певний поділ влади, політики, державної служби, який зберігає для кожного зі суб'єктів цього процес-відносин і прерогативну (лат. *praerogativa* — переважне право) самостійність, і залежність від інших суб'єктів.

Публічно-правова державна служба захищена законом від політично-обережних реорганізацій, виявляється в юрисдикційному, професійно-правовому статусі державних службовців, позбавлення якого здійснюється винятково в судовому порядку на підставах, встановлених законом. Такий статус можна, певною мірою, називати довічним, припускаючи право звільнення з державної служби за власним бажанням, лише відповідно до процедури, встановленої законом, із передбаченими законом правовими наслідками й обмеженнями для громадянина, що перебував раніше на державній службі.

Адміністративно-правовий режим — це сукупність норм адміністративного права, що містять дозволи, заборони та приписи, які підлягають неухильному дотриманню суб'єктами управління, призначені для встановлення певного порядку взаємодії суб'єктів адміністративного права у конкретній галузі управлінських відносин і створені для оптимізації управлінського процесу.

Державна служба як різновид адміністративно-правового режиму становить урегульовану законом систему відносин між громадянином України і органом державної влади чи іншої державної організації, що містить чітко визначену сукупність взаємних прав, обов'язків і гарантій їх виконання, спрямованих на реалізацію державних функцій, покладених на цей орган.

Режим державної служби характеризує державну службу як вид професійної діяльності громадян України, яка може здійснюватися винятково у формі, встановленій законом, і мати головну мету — забезпечення та захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, яка досягається державними службовцями на основі внутрішнього переконання, про перевагу вимог закону над усіма іншими приписами й інтересами і задля осіб, яких захищають.

За необхідності Президент видає укази, розпорядження, зокрема і в галузі державної служби, які мають обов'язкову силу на території України [12].

Важливими є укази Президента України: щодо схвалення Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу; Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна — НАТО на 2015 рік; про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки; щодо порядку проведення спеціальної перевірки, про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки й інші [13].

Істотне значення для нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців мають постанови Кабінету Міністрів України, що забезпечують виконання Конституції України, законів, указів та розпоряджень Президента України.

З-поміж них доцільно виокремити Постанови Кабінету Міністрів України: від 25 березня 2015 р. № 171 щодо Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад з підвищеним корупційним ризиком [14]; від 29 квітня 2015 р. щодо Антикорупційної стратегії на 2015-2017 роки» [15]; від 13 травня 2013 р. № 350 щодо посад відповідних до категорій посад державних службовців й інші [16].

Суттєве значення для розвитку нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців має Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Цим документом затверджено план заходів щодо її реалізації [17].

Необхідність появи Стратегії зумовлена безперервним збільшенням різноманітності форм і методів громадської діяльності, що призводить до перегляду місця та ролі держави у суспільстві і вимагає реформування та розвитку державної служби як механізму реалізації державного управління, створення дієвого інструменту її цілеспрямованої організації, формування системи її ефективного управління.

По-перше, нині відсутня цілеспрямованість щодо наукового осмислення проблеми створення єдиної ефективної системи нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців в Україні. Накопичений у цій галузі досвід стверджує про безсистемність і недостатність наукової обґрунтованості спроб її вирішення. Один із найбільш істотних недоліків процесу реформування державної служби є відсутність науково обґрунтованої моделі, яка є прообразом об'єкта реформування, що відображає найбільш істотні його аспекти й особливості розвитку, забезпечуючи максимальне передбачення ймовірних ризиків і адекватність здійснюваних перетворень.

По-друге, сучасна система нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців має низку істотних недоліків:

- відсутність цілісності системи управління на державному та регіональному рівнях; низька результативність діяльності державних органів;
- неузгодженість дій існуючих суб'єктів управління державною службою, недостатня розробленість нормативної бази формування та функціонування системи управління державною службою.

Необхідні ретельні напрацювання та конкретизація теоретичних положень щодо нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців, формування на її основі продуманої соціальної моделі державної служби, а також розробка механізмів її реалізації на практиці, використовуючи TAIEХ, СІВ, Програму SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management).

По-третє, сьогодні вирізняється недостатньою затребуваністю методу моделювання у державному управлінні, зокрема щодо нормативно-правового регулювання, тоді як реформування державного апарату, створення оптимальної системи нормативно-правового регулювання державної служби вимагають його

широкого застосування. Відтак необхідна розробка методологічних підходів до моделювання системи нормативно-правового регулювання державної служби та діяльності окремих категорій державних службовців з урахуванням її специфіки, створення у рамках моделі конкретних організаційно-правових форм діяльності державних службовців, визначення їх функцій і статусу, а також місця в системі державної влади.

По-четверте, під час адміністративної реформи 2010–2014 рр. недостатньо враховано зарубіжний досвід моделювання у сфері державного управління та державної служби, тоді як європейський досвід управління державною службою, нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців розглядався здебільшого лише з негативного боку, що призводило до нових помилок, небажаних результатів проведених перетворень.

Основні цілі реалізації державної кадрової політики у сфері проходження державної служби визначені в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр., у якій передбачаються подолання негативних тенденцій розвитку людських ресурсів та стимулювання позитивних процесів кадрового розвитку; створення правового, організаційного, ресурсного забезпечення для всебічної реалізації трудового, творчого та інтелектуального потенціалу особистості; консолідацію зусиль усіх суб'єктів державної кадрової політики в процесі її узгодженого формування і реалізації; забезпечення високої динаміки професійного зростання кадрів та ефективного використання їх потенціалу [13].

Висновки. Удосконалення законодавства, що регламентує службові відносини державних службовців, прямо пов'язане з виконанням завдання кардинального підвищення ефективності державної служби. Законодавство про державну службу спрямоване на створення стимулів до сумлінного й ініціативного виконання службових обов'язків, введення необхідних обмежень і заборон, встановлення адекватно витраченим зусиллям винагороди за працю. Ці чинники, своєю чергою, безпосередньо впливають на результати професійної діяльності державних службовців, а отже, на здійснення відповідним органом покладених на нього функцій. Завдання формування обґрунтованої системи нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців України покликане сприяти ефективному і сталому розвитку держави.

Список використаних джерел

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. №4050-VI — [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII — [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Конституція України : науково-практичний коментар. — 2-ге вид., перероб. і допов. / В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. — Х. : Право, 2011. — 1128 с.
4. **Додин Е. В.** Административная ответственность в свете Конституции Украины / Е. В. Додин // Юридичний вісник. — 1997. — № 3. — С. 70-74.

5. **Когут О. В.** Проблемні питання правового регулювання державної служби / О.В. Когут // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. — 2016. — № 3 (59). — С. 101-110.
6. Висновок на проект Закону України «Про державну службу» Головного юридичного управління Верховної Ради України від 03.11.2015 р. [Електронний ресурс] / Верховна рада України. URL : <http://w1.c1rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=362367>.
7. Висновок на проект Закону України «Про державну службу» Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 15.04.2015 р. [Електронний ресурс] / Верховна рада України. Законодавство України — URL:<http://w1.c1rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=33812>.
8. Висновок на проект Закону України «Про державну службу» Верховного Суду України [Електронний ресурс] / Верховний Суд України. — URL : <http://www.scourt.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=3623>.
9. **Константий О. В.** Новації Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VII стосовно проходження державної служби в апаратах судів [Текст] / О.В. Константий // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : Тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року / за заг. Ред.. Т.О. Коломоець. — Запоріжжя : ЗНУ, 2016. — С. 228-230.
10. **Закоморна К. О.** Державне (конституційне) право зарубіжних країн : посіб. / К. О. Закоморна. — Х. : Право, 2014. — 264 с.
11. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. №3723-XII — [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
12. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
13. Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 р. №45/2012 Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
14. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/171-2015-p
15. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265

[Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>

16. Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 № 350 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/350-2013-p
17. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-p

Анотація

Формування законодавства про державну службу оптимально поєднує світові стандарти нормативної якості з історичними особливостями вітчизняного досвіду, а також є необхідним елементом правового забезпечення перетворень, що тривають на сучасному рівні державного становлення.

З-поміж комплексу заходів (організаційних, фінансових, правових), спрямованих на досягнення цілей реформування державної служби, надважливу роль виконує її правове регулювання. На виконання основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, була затверджена Стратегія реформування системи державної служби в Україні, яка визначила цілі та завдання реформування системи державної служби, характерні для цього етапу розвитку держави. Відтак зі становленням державності в Україні відбувався одночасно і процес формування державної служби.

У статті досліджено чинне нормативно-правове забезпечення діяльності державних службовців в Україні на основі Конституції України, законів, указів Президента та актів Кабінету Міністрів України. Проведено порівняльно-правовий аналіз державної служби в її загально-адміністративному й особливо-адміністративному значенні, з уваги на державну службу як адміністративний процес.

Annotation

Formation of civil service legislation optimally combines global regulatory standards as historical peculiarities of national experience is essential to ensure legal reforms, continuing at the current level of state formation.

Among the measures (organizational, financial, legal) aimed at achieving the objectives of civil service reform extremely important role is its regulation.

In the article the current regulatory and legal framework of civil servants in Ukraine on the basis of the Constitution of Ukraine, laws, presidential decrees and acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. A comparative legal analysis of the civil service in general and especially the administrative-administrative sense of sight to the civil service as an administrative process.