

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА МІСЦЕ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

**О.В. ГУЛАК, кандидат юридичних наук, доцент,
А.Р. РАФАЛЬСЬКИЙ, аспірант,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Проаналізовано існуючі доктринальні та нормативно-правові підходи до визначення поняття та сутності державної служби; запропоновано нову модель дослідження державної служби, що дала змогу комплексно визначити поняття, сутність державної служби та її місце у системі права України.

Державна служба, професійна діяльність, функціональна спрямованість державної служби, завдання державної служби, державний механізм, інститут адміністративного права, інститут законодавства.

Основними орієнтирами для формування та розв'язання завдань державного управління є цінності, проголошені ст. 3 Конституції України [1]. У свою чергу, завдання державного управління розв'язуються за допомогою правових, організаційно-правових та економіко-правових інструментів [2, с. 114], серед яких важливе місце займає інститут державної служби. У роботі підкреслюється, що даний інститут має як правовий характер (є правовим інститутом, який регулює відокремлені групи суспільних відносин), так і організаційно-правовий характер (є частиною державного механізму, на який покладено виконання певних нормативно виражених завдань та функцій). Зважаючи на необхідність реформування інституту державної служби у нових умовах сьогодення, тема статті є актуальною як з наукової, так і з практичної точок зору.

Метою даної статті є вироблення нової моделі дослідження державної служби, визначення її поняття, сутності та місця інституту державної служби в адміністративному праві України.

Теоретико-методологічним підґрунтям статті постають дослідження таких фахівців у галузі адміністративного права, як В.Б. Авер'янова, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, А.П. Коренева, С.Г. Стеценка, Ю.О. Тихомирова та інших. Проведений аналіз доктринальних напрацювань допоміг переконатися, що на даний час комплексних наукових досліджень щодо

визначення поняття, сутності та місця інституту державної служби у адміністративному праві України на нинішньому етапі її розвитку практично не проводилось, що й зумовило проведення власного дослідження щодо вироблення нової моделі державної служби.

Підкреслимо, що сутність будь-якого правового явища розкривається через його поняття. Водночас, ґрунтуючись на відповідному доктринальному дослідженні, можемо дійти висновку, що здебільшого зміст поняття «державна служба» ототожнюється науковцями із нормативним визначенням цього поняття [3, с. 98–99; 4, с. 71]. Недоліком такого підходу є існування певних факторів (наприклад, порушення вимог юридичної техніки, прогалини у праві чи законодавстві), які зумовлюють недосконалість визначення поняття «державна служба». Разом із тим існують і відповідні доктринальні дослідження [5, с. 137; 6, с. 120; 7, с. 64–65], згідно з якими поняття «державна служба» аналізується науковцями як: 1) професійна діяльність осіб, що займають посади в органах державної влади, з метою виконання завдань та функцій держави (надалі – професійна діяльність) [5, с. 137]; 2) правовий інститут [6, с. 120]; 3) інститут законодавства [7, с. 64–65]. Крім того, як зазначає В.Б. Авер'янов, державна служба також може розглядатися у трьох аспектах: соціальному (пов'язаний з призначенням державної служби у суспільстві); політичному (пов'язаний з формуванням та здійсненням державної влади); правовому (пов'язаний з необхідністю правового регулювання статусу державних службовців, проходження державної служби і т. ін.) [8, с. 309]. Проведені дослідження дають змогу дійти висновку, що державна служба, як професійна діяльність, пов'язана саме з соціальним та політичним аспектом, а правовий інститут державної служби та інститут законодавства державної служби – з правовим аспектом, визначеним науковцем.

У зв'язку з цим у роботі запропоновано сформулювати нову модель державної служби, яка є багатоаспектною (соціальний, політичний та правовий аспекти). При цьому, дослідження сутності поняття «державна служба» пропонується проводити у три взаємопов'язані етапи: як професійної діяльності (функціональна спрямованість та завдання державної служби); як інституту права (відносно самостійна група суспільних відносин, що регулюються за допомогою взаємопов'язаних норм права); як інституту законодавства (система нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання державної служби).

Переходячи до першого етапу дослідження, слід зазначити, що існує принаймні два наукових підходи до розуміння державної служби як професійної діяльності. По-перше, позиція В.Б. Авер'янова, який вважає, що державна служба є механізмом здійснення цілей та завдань держави [9, с. 181]. По-друге, В.К. Колпакова, на думку якого державна служба «продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [10, с. 144]. Таким чином, В.Б. Авер'янов ототожнює державну службу з державним механізмом, а В.К. Колпаков розуміє державну службу як частину державного механізму,

його організаційне наповнення, завдяки якому виконуються функції цього механізму.

Виходячи із зазначених наукових позицій щодо розуміння державної служби та поняття «державний механізм» [11, с. 87], у роботі поділяється позиція В.К. Колпакова, який розуміє під державною службою організаційне наповнення державного механізму. В цілому державний механізм розуміється як єдина система взаємодіючих елементів: структурного елементу (система державних органів, а також підприємств, установ та організацій, створених з метою виконання завдань і функцій держави або наділених відповідними повноваженнями) та організаційного елементу (професійна діяльність цих державних органів, підприємств, установ та організацій по реалізації завдань та функцій держави). До речі, зазначені елементи співвідносяться між собою відповідно як форма (структурний елемент) та зміст (організаційний елемент) державного механізму.

Крім того, вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що значення державної служби як найбільш вагомого виду служби у суспільстві, як про це було наголошено В.Б. Авер'яновим, пояснюється, крім покладання на органи державної влади функції з формування державної політики, реалізації завдань та функцій держави, також сприянням цих органів процесу формування державної влади. Так, наприклад, Т.О. Коломоєць також визначає подвійну роль державної служби: це реалізація завдань і функцій держави, а також сприяння формуванню державної влади [14, с. 318]. Слід погодитися з такою позицією, оскільки саме нерозривне поєднання формування державної влади та реалізації завдань і функцій держави лежить в основі поняття державної служби. На нашу думку, в такому випадку державну службу можна розглядати як професійну діяльність осіб, що займають посади в органах державної влади, щодо формування законодавчої, виконавчої та судової влади, з метою реалізації завдань та функцій держави.

Вважаємо, що визначенню сутності державної служби значно сприятиме з'ясування завдань державної служби. Аналіз праць науковців допоміг дійти висновку, що до завдань державної служби належать: «1) захист прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) охорона конституційного ладу України; створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства; 3) формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей та здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату» [15, с. 109–110] та інші. Проте, на нашу думку, даний перелік завдань не є вичерпним. Зважаючи на те, що державна служба, як професійна діяльність, виконує роль організаційного елементу державного механізму, пропонуємо обов'язково враховувати той факт, що завдання державної служби обумовлюються завданнями держави, серед яких особливого значення набувають завдання публічно-сервісного характеру.

Переходячи до другого етапу дослідження (державної служби як правового інституту), передусім слід звернути увагу на структуру

правового інституту державної служби, яка, на думку В.Б. Авер'янова, включає такі елементи: «1) поняття державної служби; 2) її принципи та види; 3) поняття державного службовця та посадової особи; 4) вступ на державну службу; 5) просування по службі, звільнення з державної служби; 6) соціальний статус державного службовця; 7) оцінка державних службовців; 8) відповідальність працівників державного апарату та контроль за їх діяльністю; 9) етика державної служби; 10) організація управління державною службою; 11) організація управління персоналом державної служби; 12) основні напрямки реформування державної служби» [9, с. 99].

Водночас, в іншій своїй роботі В.Б. Авер'янов зазначає, що «сукупність взаємопов'язаних правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби, становлять комплексний інститут права» [8, с. 316]. Як відомо із теорії права, серед різних поглядів на поняття «інститут права» поширено його розуміння і як системи взаємопов'язаних норм, що регулюють відносно самостійну сукупність суспільних відносин [17, с. 160]. Дослідження показали, що саме норми адміністративного права становлять основну частину у правовому інституті державної служби. Ґрунтуючись на дослідженнях В.Б. Авер'янова щодо найважливіших організаційних елементів державної служби [8, с. 316], у роботі пропонується визначити наступні субінститути правового інституту державної служби, які включають норми адміністративного права: 1) правовий статус посади в державних органах та їх апараті; 2) статус державного службовця і посадової особи; 3) категорії посад і ранги посадових осіб; 4) вимоги до державних службовців; 5) порядок проходження державної служби; 6) організація управління державною службою; 7) проведення атестації державних службовців; 8) адміністративна та дисциплінарна відповідальність державних службовців та ін. Враховуючи взаємодію різноманітних галузей права, вважаємо, що і будь-якій галузі права (зокрема, адміністративному праву) притаманна взаємодія різноманітних інститутів права. На нашу думку, правовий інститут державної служби також може взаємодіяти з іншими правовими інститутами адміністративного права (зокрема, з правовим інститутом адміністративних послуг).

Крім того, вважаємо за доцільне зазначити, що структуру правового інституту державної служби становлять передусім правові норми, які, враховуючи попередньо визначені субінститути правового інституту державної служби, можна узагальнити в три групи: 1) правові норми, які регулюють відносини щодо запровадження державної служби (встановлення посад державних службовців) та її проходження; 2) правові норми, які регулюють відносини щодо організації виконання повноважень державними службовцями; 3) правові норми, які регулюють внутрішньо-організаційні відносини між державними службовцями певного державного органу [8, с. 308].

До того ж, правові норми інституту державної служби, можуть бути, серед іншого, класифіковані на: матеріальні та процесуальні норми, норми законів та норми підзаконних нормативно-правових актів (загального, місцевого, відомчого та локального (внутрішньо-організаційного

характеру)) [18, с. 41]. Таким чином, правовий інститут державної служби є сукупністю взаємопов'язаних правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби.

Зауважимо, що на сьогодні відсутня єдина наукова позиція щодо визначення правового інституту державної служби як самостійного або як комплексного. Наприклад, існує позиція, згідно з якою державна служба як правовий інститут поєднує правові норми різних галузей права [9, с. 181]; прихильники іншої позиції, навпаки, заперечують, вказуючи на те, що державна служба є виключно інститутом адміністративного права, тобто, містить у собі правові норми лише адміністративного права [19, с. 161]. Разом з тим, у роботі поділяється наукова позиція щодо комплексного характеру правового інституту державної служби, який включає правові норми: конституційного права (встановлюють рівне право на державну службу); адміністративного права (регулюють переважну більшість суспільних відносин щодо запровадження та проходження державної служби, організації виконання повноважень державними службовцями, внутрішньо-організаційні відносини між державними службовцями певного державного органу); фінансового права (регулюють фінансування державної служби) та норми інших галузей права (трудового, земельного і т. ін.) [8, с. 309].

Третій етап нашого дослідження пов'язаний із аналізом державної служби як інституту законодавства. У зв'язку з цим нагадаємо, що правовий інститут державної служби, як і будь-який правовий інститут, може мати відповідну нормативну форму вираження у вигляді інституту законодавства. Цілком логічним, виходячи із груп суспільних відносин, що входять до предмету правового регулювання правового інституту державної служби, постає те, що інститут державної служби, як інститут законодавства, складається з нормативно-правових актів, які регулюють: 1) відносини щодо запровадження державної служби (встановлення посад державних службовців) та її проходження; 2) відносини щодо організації виконання повноважень державними службовцями; 3) внутрішньо-організаційні відносини між державними службовцями певного державного органу. Разом з тим, на нашу думку, такий підхід до визначення державної служби, як інституту законодавства, потребує уточнення, враховуючи те, що нормативне та доктринальне поняття державної служби різняться.

Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» [20] від 17 листопада 2011 р. державна служба – це професійна діяльність державних службовців з: 1) підготовки пропозицій щодо формування державної політики; 2) забезпечення її реалізації; 3) надання адміністративних послуг. Порівняно із діючим на сьогодні Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., в якому державна служба визначалася як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [21], розуміння державної служби за доктринальним підходом схоже з законодавчим визначенням поняття державної служби в Україні.

Проте, ознаками визначення державної служби за доктринальним підходом є, зокрема, її функціональне призначення та завдання, а за нормативним підходом [20] – конкретна спрямованість професійної діяльності за трьома напрямками (підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації, надання адміністративних послуг). До речі, на особливу увагу заслуговує той факт, що нова редакція Закону України «Про державну службу» окремо до завдань державної служби також відносить надання адміністративних послуг, що цілком відповідає курсу України на розбудову публічно-сервісної держави, який було вперше проголошено у Концепції адміністративної реформи в Україні, введеної в дію Указом Президента України від 22 липня 1998 р. у № 810.

Разом із тим, зважаючи на таку неточність норм чинного законодавства, вважаємо, що доктринальний підхід до розуміння державної служби відрізниться від нормативного та є змістовно ширшим, оскільки за доктринальним підходом головним у розумінні поняття державної служби є її функціональна спрямованість (формування державної влади, реалізації завдань та функцій держави з метою всебічного забезпечення прав, свобод та інтересів людини). Водночас, за нормативним підходом – це три напрями професійної діяльності та сфери професійної діяльності (діяльність у яких здійснюють особи, що займають адміністративні та патронажні посади).

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що, на нашу думку, державна служба як інститут законодавства, так само, як і правовий інститут державної служби, має комплексний характер та складається із сукупності норм конституційного, адміністративного, фінансового, трудового, міжнародного законодавства тощо. До структури інституту законодавства державної служби входять статті, які містяться у Конституції України, Законі України «Про державну службу», інших законах України, актах Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, інших центральних органів виконавчої влади, виданими в межах їх повноважень у випадках, визначених законом.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр.
2. Іванченко А. Основи складові механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні / А. Іванченко // Публічне управління: теорія та практика. – Х., 2012. – Вип. 1 (9). – .111–117.
3. Адміністративне право України : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. д-ра юрид. наук., проф. Коломоєць Т.О. – К. : Істина, 2008. – 457.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
6. Терлецька Н.М. Модель організації державної служби: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / Н.М. Терлецька, О.В. Лук'ян // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – 2011. – Випуск 1 (41). – С. 119–125.
7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.
8. Адміністративне право. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
9. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 1999. – 432 с.
10. Курс адміністративного права України : підруч. / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
12. Коренев А.П. Административное право России : учебник : в 3 т. / А.П. Коренев. – М., 1999. – Т. 1. – 280 с.
13. Битяк Ю. Проблеми визначення системи законодавства про державну службу / Ю. Битяк // Право України. – 2006. – № 5. – С. 22–26.
14. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
15. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
16. Дерещ В.А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Дерещ. – К., 2006. – 30 с.
17. Юридический энциклопедический словарь. – М., 1987. – 548 с.
18. Арістова І.В. Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні / І.В. Арістова // Юридична наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 3–44.
19. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во Норма, 2002. – 640 с.
20. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
21. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

Проанализированы существующие доктринальные и нормативно-правовые подходы к определению понятия и сущности государственной службы; предложена новая модель исследования государственной службы, которая позволила комплексно определить понятие, сущность государственной службы и ее место в системе права Украины

Государственная служба, профессиональная деятельность, функциональная направленность государственной службы, задачи государственной службы, государственный механизм, институт административного права, институт законодательства.

The existing doctrinal and legal approaches to the definition and nature of the public service; A new model of the civil service that allow complex concepts to define the essence of public service and its place in the law of Ukraine.

Public service, professional activity, functional orientation of public service, the task of public service, the state mechanism, the Institute of Administrative Law, Institute of Law.