

УДК 342.9

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

**В.О. ЗАДОРЖНИЙ, аспірант<sup>1</sup>,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

***Анотація.** У статті розглянуто актуальні питання щодо адміністративно-правових засад регулювання інституту державної служби. Особливе значення серед гілок державної влади належить виконавчій владі, адже в процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших правових актів держави, практичне застосування державою усіх важелів організуючого впливу на процеси суспільного розвитку.*

***Ключові слова:** правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, державне управління, державна служба, походження державної служби*

Забезпечення принципу конституційно-правової діяльності органів виконавчої влади, як основної мети організації існування суспільства, залежить від визначених державою адміністративно-правових методів (способів або засобів) досягнення такої мети. Подібне наше бачення знаходить своє підтвердження у науковій правовій літературі.

Ефективність правового регулювання тих чи інших суспільних процесів потребує чіткого встановлення правової сутності об'єкта такого регулювання. Це дає змогу обирати найбільш придатні та доцільні для досягнення позитивного результату методи правового регулювання, враховувати всі юридично значимі особливості об'єкта правового регулювання, а також допомагає комплексно підходити до відповідної сфери суспільних відносин [1, с.10].

**Метою даної статті** є характеристика адміністративно-правових засад інституту державної служби.

Адміністративно-правовими методами є способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян [2, с. 15].

Слід зазначити, що юридично оформлені та закріплені адміністративно-правовими нормами методи управління вирізняються своєю різноманітністю з причини існування значної кількості суб'єктів виконавчої влади й об'єктів, що перебувають під їх впливом.

Виходячи з вищевикладеного, методи управлінського впливу є адміністративно-правовими методами, оскільки саме в них виявляються всі

---

<sup>1</sup>Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В. І. Курило

якості державно-управлінської діяльності, в межах якої реалізується виконавча влада. Крім того, за допомогою адміністративно-правових методів суб'єкт виконавчої влади здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління. Саме управління, як процес, що здійснюється суб'єктами управління, є необхідною умовою існування і розвитку суспільства.

Державне управління слід розуміти як специфічний вид державної діяльності – виконавчу діяльність (державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднання громадян тощо), функціонування якої пов'язано з формуванням галузі **адміністративного права**.

**Державне управління** як самостійний вид державної діяльності, який містить у собі організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в ході керування соціальними, економічними, політичними та культурними суспільними процесами [3, с. 94].

У сучасних умовах державне управління є частиною державної діяльності, що має своїм основним призначенням здійснення виконавчої влади. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюють спеціальні органи (встановлюють посади), які діють у рамках законів і в межах своїх повноважень.

Суб'єктом здійснення державного управління в Україні може виступати лише сама держава, надаючи повноваження державним органам та їх посадовим особам, які реалізують основні напрями державного впливу через прийняття та виконання нормативно-правових актів [5, с. 178–179].

Ю.П. Битяк вказує на те, що державному управлінню, як самостійній формі державної діяльності, притаманні характерні риси, що впливають з його природи – здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень: загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найважливіші сторони життя держави й суспільства; спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність); юридично-владний, розпорядчий характер; організаційний зміст, за допомогою якого досягають регулювання й координації спільної праці людей; активність і цілеспрямованість свого впливу на галузі економічного, соціального й адміністративно-політичного будівництва; безперервне та постійне здійснення [5, с. 19].

Змістом державного управління є комплекс функцій, які називаються функціями управління. Через їх реалізацію суб'єкти виконавчої влади здійснюють управлінські процеси, досягають поставленої мети.

Функція управління пов'язує в одне ціле запланований результат, практичну діяльність з виконання намічених завдань і одержаний результат. Запланований результат може бути досягнутий лише у разі, коли правильно, з урахуванням реальних можливостей, визначено управлінські завдання [6, с. 29]. Виходячи з цього, серед реальних можливостей ефективного державного управління, поряд з матеріально-фінансовими ресурсами, засобами комунікації, об'єктивною інформацією, законодавчою основою тощо головним є забезпеченість людськими ресурсами – фахівцями відповідного рівня

фахової освіти, професійного досвіду, комплексом особистих управлінських якостей.

Категорія «адміністративно-правове регулювання» широко використовується в правовій науці, але трактується по-різному. В.К. Колпаков вважає, що під адміністративно-правовим регулюванням слід розуміти встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідності суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [7, с.112]. Також розглядають адміністративно-правове регулювання і як процес, що розпадається на такі обов'язкові стадії, як видання адміністративно-правової форми і їх загальна дія, виникнення прав і обов'язків (правовідносини), реалізація прав і обов'язків та втілення їх у фактичну поведінку учасників суспільного відношення [8, с. 43; 9, с. 111].

Адміністративно-правове регулювання необхідно розуміти як юридичний вплив суб'єкта адміністративно-владних повноважень на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою норм права та комплексної сукупності правових засобів. Тобто, регулюючий вплив права на суспільні відносини виявляється у пропонуванні механізму можливої або обов'язкової поведінки різних суб'єктів цих відносин, а ефективність регулювання визначається своєчасністю змісту прийнятих правових норм. Отже, адміністративно-правове регулювання державної служби – це встановлення органами державної влади обов'язкових юридичних норм для учасників суспільних відносин для забезпечення діяльності органів держави.

Існує своєрідна сучасна наукова позиція, згідно з якою державна служба визначається як професійна діяльність із забезпечення виконання повноважень державних органів. Поняття «професійна діяльність» насамперед відображає якісні характеристики трудових функцій, які належить виконати людині на державних посадах, рівень розвитку змісту праці щодо забезпечення виконання повноважень державних органів, потрібну якість цієї праці. Це одночасно і констатація ступеня розвитку об'єктивних форм праці (посад, робочих місць), ступеня складності праці в цій сфері, що потребує від людини професійних здібностей, відповідного професійного досвіду [10, с. 109].

Отже, визнання державної служби професійною діяльністю тягне за собою з'ясування потреб у структурі професій і спеціальностей, якими мають володіти державні службовці, зокрема органів юстиції, щоб професійно виконувати задачі і функції із забезпечення повноважень держави.

Часто державну службу у національній [11, с. 88] та зарубіжній [12, с. 8] науках ототожнюють з кадровою роботою та розглядають її як більш-менш упорядковану систему роботи з персоналом державних органів, установ та підприємств. Широко прийняте трактування державної служби як одного із видів суспільно-корисної праці, що здійснюється на службі держави та за її дорученням з оплатою із її бюджету [113, с. 163]. На нашу думку, зазначені положення, безумовно, входять до державної служби, проте не є вичерпними і тому обмеження таким розумінням буде применшувати змістове наповнення державної служби. На противагу цьому, розвиток державно-службових відносин, як ефективного механізму здійснення функцій та завдань державного управління, передбачає ефективне використання людських

ресурсів на основі всебічного розвитку особи, підвищення рівня її професіоналізму, реалізації здібностей та особистих інтересів державного службовця в процесі трудової діяльності.

Визначення принципів державної служби, як і будь якого іншого суспільного процесу чи явища, повинно формуватися передусім науковцями в результаті наукового аналізу суспільних явищ та процесів. Як правило, принципи формулюються у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом та застосовуються у теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності [14, с. 93].

Стрижневою проблемою реалізації державної виконавчої влади в Україні є проблема вироблення та становлення сучасних принципів державного управління як домінуючих її складових. Актуальність такої постановки питання підтверджує те, що державне управління як інструмент реалізації державної виконавчої влади багатозначне за обраними цілями і завданнями [4, с. 92].

Принципи державної служби зумовлені принципами державного управління та, як наукова категорія, визначають вихідні положення й теоретичні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи. Вони становлять основу організації та функціонування державних органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Відсутність чітко сформульованих правових принципів державної служби тягне за собою появу в ній елементів бюрократизму, беззаконня та несправедливості.

На нашу думку, принципи державної служби обумовлені насамперед існуванням принципів функціонування держави, державних органів і державного управління, їх дослідження дає змогу відповісти на головні питання інституту державної служби, що супроводжує систему державно-службових відносин, без чого не може функціонувати державна служба.

Принципи державної служби – це основоположні ідеї встановлення, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють в системі державної влади, та, зокрема, в системі державної служби. Ці принципи встановлюють найважливіші закономірності в системі організацій і функціонування державної служби, зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають в системі державної служби.

Державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [15].

Принципи адміністративної відповідальності є вираженням об'єктивних потреб людини і суспільства, вони визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання діяльності органів державної влади щодо дотримання прав особи [16, с. 38].

Взявши до уваги принципи державної служби, на нашу думку, логічним є розглянути результати власних наукових досліджень питання адміністративно-правових засад інституту державної служби. З огляду на це зазначимо, що початком державної служби є призначення претендента на певну державну посаду та отримання статусу державного службовця. Саме тому, за нашим переконанням, є необхідним надати з позицій адміністративно-правової науки характеристику понятійно-категоріального апарату визначення поняття «посада» в системі органів державної служби.

Ряд фахівців у галузі адміністративного права, зокрема А.В. Матіос [17, с. 35], О.Ф. Мельников [9, с. 115–117], С.М.Серьогін [18, с. 91–92], та інші досліджували поняття «посада» в системі органів державної служби чи «державна посада» з точки зору його нормативно-правового регулювання. Проте системного усвідомлення сутності «посади» в системі органів державної служби для подальшого реформування системи державної служби не здійснено до даного часу.

За визначенням вітчизняного науковця О.Ю. Оболенського, посада – первинний осередок, вихідна організаційно-структурна одиниця державних органів, державних підприємств, установ, організацій, що визначає службове місце і становище учасників управлінського процесу. Водночас поняття «посада» можна розглядати як одну з ознак організаційного та правового становища державного службовця [19, с. 273].

У російській адміністративно-правовій науці усталеною є думка, що державна посада є першоелементом, «цеглиною» державної організації (адміністрації), державної служби, і її слід розглядати в статусно-правовому, конкретно-функціональному і бюджетному змісті. Посада є: передумовою оформлення правового статусу державного службовця, конкретизованим завданням державного службовця, тобто спеціальні завдання, функції і повноваження на конкретній посаді, а також розуміється абстрактне коло завдань у рамках державної організації, яке повинен виконувати службовець при обов'язковій вказівці на це з боку державного органу, а штати державних службовців повинні бути враховані в бюджеті [20, с. 105].

Український науковець Ю.П. Битяк вважає, що посаду слід розглядати як найпростіший елемент організаційної структури, комплекс прав і обов'язків, що визначають місце службовця у вирішенні організаційно-управлінських проблем [21, с. 87].

Таким чином, аналізуючи позиції вітчизняних та зарубіжних науковців різних історичних епох, доходимо висновку, що посада в органах державної служби :

- є початковим елементом державної організації державної служби;
- створюється відповідно до чинного законодавства чи розпорядчих актів уповноваженого компетентного органу влади;
- визначає комплекс повноважень та обов'язків особи, які залежать від функціональної компетенції державного органу;
- передбачає застосування різних видів відповідальності за невиконання посадових обов'язків;
- забезпечує матеріальними та фінансовими ресурсами за рахунок бюджетних коштів;

– породжує стимули для професійного удосконалення та зростання у службовій ієрархії.

Таким чином, посада – одна з ознак організаційного та правового положення особи, а її зміст становлять трудові функції, які передбачають основні напрями діяльності, а також завдання або функції, які визначені для певної соціальної ролі та виступають їх нероздільною формою в організаційній структурі. Отже, посада містить зміст адміністративних управлінсько-трудова функцій.

На нашу думку, на відміну від трудового права, де використання поняття «посада» для підприємств, установ і організацій недержавної служби є достатнім, в адміністративно-правовій науці доцільно користуватись термінами «адміністративна посада» чи «публічна посада» в органах державної служби.

Виходячи з цього, з метою висунення на перше місце такого суспільно-необхідного елемента, як професійність державних службовців, їх кадрових потенціал, автор даного дослідження пропонує визначення поняття «перебування на адміністративній посаді» – це можливість застосування сукупності особистих професійних якостей (кадрового потенціалу) державного службовця під час виконання ним професійних обов'язків на державній службі у відповідному органі державної влади.

Процес проходження державної служби являє собою процес розвитку службового статусу особи, яка обіймає адміністративну посаду на державній службі, тобто має статус «державного службовця». Це процес перебування особи на посаді, під час якого вона здійснює певні владно-розпорядчі, консультативно-дорадчі або керівні функції, виконує покладені на займану посаду повноваження від імені та за дорученням держави, і таким чином здійснює свою власну службову кар'єру.

Для розкриття поняття «проходження державної служби» слід виходити з функціонального змісту службової діяльності, яка пов'язана передусім із здійсненням владно-розпорядчих, керівних та інших адміністративних дій. Досить чітко визначення державної служби містить чинний Закон України «Про державну службу». Державна служба – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [15].

Д.М. Бахрах вважає, що проходження держслужби – це динаміка службового статусу особи, що обіймає державну посаду, тобто процес перебування на посаді, його службова кар'єра [22, с. 97 ].

Оскільки українська правова наука не виробила однозначного підходу до визначення поняття «проходження служби», то в цілому погоджуючись із позицією науковця, потрібно зазначити, що змістом проходження державної служби є сам процес проходження певних стадій та здійснення певних процедур перебування на цій службі. Даний процес розпочинається з моменту прийняття на державну службу та завершується припиненням такої служби, з урахуванням просування та переміщення по службі, обсягу повноважень за конкретною посадою в державному органі.

Г.В. Атаманчук вважає, що найбільш раціональна пропозиція щодо адміністративно-правового закріплення дефініції «проходження державної

служби», запропонована в радянській правовій науці у ХХ столітті [13, с. 331]. Взявши за основу позицію радянського науковця, зазначимо, дефініцію «проходження державної служби» слід вважати як діяльність державного службовця (яка повністю визначається потребами державної служби, внаслідок чого державний службовець діє завжди за дорученням держави та від імені держави) в системі розгалуженої державної організації, в державному апараті та різних державних установах, створених з метою практичного втілення в життя завдань, що стоять перед державою.

На нашу думку, саме таке визначення категорії «проходження державної служби» повинно стати основним для діяльності державних службовців в Україні та бути внесено до ст. 1 (Визначення термінів) Розділу I (Загальні положення) Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [24].

Отже, на сьогодні в системі адміністративно-правового регулювання одне з основних місць належить вдосконаленню форм і методів державного управління та інституту державної служби. **Державне управління** здійснюється значною кількістю державних виконавчих органів та виявляється у діяльності різних ланок державного апарату, які за своєю сутністю є органами державного управління. Основне його призначення – виконавча й розпорядча діяльність у межах, передбачених нормами та приписами адміністративного законодавства.

Одним із головних завдань на сучасному етапі розвитку держави є удосконалення правового механізму державного управління, зокрема в органах юстиції України, створення ефективної системи органів юстиції, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Це у свою чергу дасть можливість здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні, що сприятиме активному руху України в напрямі інтеграції у світову спільноту.

#### Список літератури:

1. Курило В.І. Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України : моногр. / В.І. Курило, А.Ю. Тригуб ; за заг. ред. В.І. Курила. – Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2013. – 159 с.
2. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. / Д.Н. Бахрах. – М. : БЭК, 1996. – 386 с.
4. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Курило Володимир Іванович. – К., 2007. – 419 с.
5. Битяк Ю.П. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: конспект лекцій / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк. – Х. : Укр. юрид. академія, 1994. – 44 с.
6. Авер'янов В.Б. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування / В.Б. Авер'янов, О.Д. Крупчан. – Х., 1998. – 152 с.

7. **Колпаков В.К.** Теорія і практика адміністративного судочинства : моногр. / В. К. Колпаков, В.В. Гордєєв. – Чернівці : Місто, 2011. – 384 с.
8. **Кузьменко О.В.** Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.
9. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: моногр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 424 с.
10. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А.И. Турчинов. – М. : Флинта, 1998. – 271 с.
11. Олуйко В. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : моногр. / В. Олуйко – К. : Наук. світ, 2001. – 281 с.
12. Brewer G. A. Building SocialCapital :CivicAttitudes andBehavior of Public Servants / G.A.Brewer //Journal of Public Administration Research and Theory. – 2003. – № 13 (1). – P. 5–26.
13. Цуркан М. Державна посада як елемент проходження державної служби / М. Цуркан // Вісник академії правових наук України. – 2008. – № 4. – С. 161–166.
14. Мушенко В.В. Принципи діяльності держави щодо фінансової підтримки сільського господарства / В.В. Мушенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – К., 2011. – № 7. – С. 91–98.
15. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/3723-12](http://zakon.rada.gov.ua/go/3723-12).
16. Курило В.І. Провадження по справах про адміністративну відповідальність за невиконання податкового обов'язку : моногр / В.І. Курило, Є.М. Гоцуляк, В.В. Мушенко ; за заг. ред. В.І. Курила. – Ніжин : Вид-во НДУ ім. М. Гоголя, 2015. – 169 с.
17. Матіос А.В. Генезис адміністративно-правового статусу посадової особи / А. Матіос // Право України. – 2006. – № 1. – С. 33–37.
18. Сєрьогін С.М. Державний службовець у взаємовідносинах між владою і суспільством : моногр / С. Сєрьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2003. – 456 с.
19. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. /О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
20. Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право в России: спорные вопросы и дискуссия / Ю.М. Стариков // Адміністративне право і процес. – 2013– №1(3). – С. 12–19.
21. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : моногр / Ю. П. Битяк. – Х., 2005. – 304 с.
22. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации: учеб. пособ. – Екатеринбург, 1995. – 244 с.
23. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
24. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/page3>

*В статье рассмотрены актуальные вопросы об административно-правовых принципах регуляции института государственной службы. Особое значение среди ветвей государственной власти принадлежит исполнительной власти, ведь в процессе ее реализации происходит реальное воплощение в жизнь законов и других правовых актов государства, практическое применение государством всех рычагов организующего воздействия на процессы общественного развития.*



**Правовая регуляция, административно-правовая регуляция, государственное управление, государственная служба, происхождение государственной службы.**

*In the article pressing questions are considered about administrativno-pravovi principles of adjusting of institute of government service. Of particular importance among the branches of government resides in the Executive, because in the process of its implementation there has been a real embodiment in life of laws and other legal acts of the state, the practical application of government organizing all levers of influence on the processes of social development.*

**Legal adjusting, administrativno-pravove adjusting, state administration, government service, origin of government service.**