

## **Особливості правового регулювання державної служби України**

*Костюк Р. В.*

*студент 5-го курсу юридичного факультету*

*ДВНЗ «УжНУ»*

Досліджується інституціоналізація державної служби. Аналізується структура державної служби інституціонального комплексу. Наукове осмислення процесу інституціоналізації державної служби дозволяє

---

визначити способи збереження цілісності державної служби як інституціонального комплексу.

**Ключові слова:** державна служба., державний службовець.

Здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямі європейської інтеграції можливо лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. З цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, а саме: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Теоретичне підґрунтя статті складають праці, присвячені розробці проблем державної служби як інституціонального утворення, методолгічним аспектом державного управління. У працях Зілер В,[11] ., Мандибур В[10] ., та інших науковців подано результати досліджені організації та самоорганізації державної служби й суспільства, засади державного управління, діяльнісний підхід до розгляду державної служби тощо.

Метою роботи є науково-теоретичне обґрунтування інституту державної служби України та виявлення проблем у її правовому регулюванні з метою його удосконалення.

Початок ХХІ століття характеризується активним процесом становлення нової української державності, що відповідала б сучасному рівню розвитку суспільства. Україна прагне наблизитись до стандартів Європейського Союзу, які мають стати нормою життя. Першочерговими

---

завданнями, які слід вирішити у реалізації такого прагнення є дотримання верховенства права, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Успіх у розв'язанні цих складних завдань значною мірою залежить від професіоналізму державних службовців, які є головним чинником ефективності державної машини. Державна служба є тим суспільним інструментом, який забезпечує стабільність держави як інституту, зумовлює послідовність й наступність у проведенні державної політики, тяглість у наданні публічних послуг.

Незалежна Україна створила базові елементи демократичного суспільства, однією з перших на пострадянських теренах сформувала більшість інститутів публічної адміністрації. Важливим кроком у створенні нових інститутів громадянського суспільства було прийнято у 1993 році Закон України «Про державну службу». [2]

Сучасний стан правового регулювання державної служби та державних службовців в Україні дійсно відстає від потреб і функцій демократичного суспільства, а отже потребує термінового удосконалення в межах започаткованого реформування всієї системи державної служби. Передусім це стосується визначення місця і ролі державної служби, впорядкування багатьох питань проходження державної служби громадянами України, зокрема порядку виникнення, розвитку й припинення службово-трудових відносин, відповідальності за невиконання чи не належне виконання своїх посадових обов'язків. Багато нормативних актів у сфері державної служби не відповідають умовам сучасності і потребують удосконалення.

Основними засадами правового регулювання державної служби є те, що вона орієнтована на забезпечення потреб суспільства, об'єктивна і неупереджена державна служба, що відповідає європейським стандартам, будується на засадах публічного права. Професійність, об'єктивність, політична нейтральність та стабільність державної служби забезпечується

---

чітким розмежуванням політичних і адміністративних посад у системі органів виконавчої влади. Розмежування політичних і адміністративних посад досягається за рахунок розмежування відповідальностей та повноважень.

Проблематикою правового регулювання державної служби у правовій системі України є недостатня чіткість розмежування сфери регулювання публічного і приватного права; недостатньо врегульоване питання запобігання конфлікту інтересів на державній службі. Відсутнє розмежування політичної діяльності та професійної діяльності (державної служби) та чітке законодавче визначення політичних і адміністративних посад в системі органів виконавчої влади, що не відповідає практиці ЄС. Нечітко встановлені межі сфери регулювання законодавства про державну службу: відсутні законодавчо закріплені критерії віднесення до посад державних службовців працівників, які реалізують відповідні державно-владні повноваження; спеціальне законодавство (про дипломатичну, податкову, митну службу та інші) неузгоджене із законодавством про державну службу. Наявні прогалини у чинному законодавстві спричиняють необхідність прийняття великої кількості підзаконних нормативно-правових актів для врегулювання відповідних правовідносин[7,с.24].

Недосконала система проходження державної служби: за умови відсутності незалежного оцінювання особистих та професійних якостей кандидатів на посади державних службовців проведення конкурсу на заміщення вакантних посад досить часто відбувається формально; кадровий резерв як елемент системи просування по службі є неефективним і створює можливості для позаконкурсного призначення на посади; чинне законодавство не передбачає оцінювання державних службовців за результатами їх роботи, яке має бути основою для кар'єрного зростання; необґрунтованою є передбачена законодавством можливість перебування

---

на державній службі після досягнення граничного віку. Система оплати праці є недостатньо прозорою: частка посадового окладу в загальній структурі заробітної плати є низькою; існують міжвідомчі розбіжності у розмірах посадових окладів для однакових посад державних службовців; передбачені законодавством надбавки та доплати не пов'язані з результатами оцінки роботи державних службовців і залежать від суб'єктивного рішення керівника; доплати і надбавки, передбачені трудовим законодавством, автоматично переносяться на державних службовців незалежно від кваліфікаційних вимог до посад. Чинне національне законодавство, на відміну від законодавства про державну службу у країнах ЄС, недостатньо регулює питання відповідальності державних службовців: неврегульоване питання захисту від політичного та іншого впливу при виконанні закону та здійсненні владно-розпорядчих функцій; законодавчо не врегульовані адміністративні процедури; у законодавстві про державну службу не врегульовано питання дисциплінарного провадження, натомість застосовуються норми трудового права.[5,с.23]

Для визначення сфери регулювання законодавства про державну службу застосовуються функціональний та інституційний критерії, що дозволяють відокремити державну службу від інших видів діяльності, які передбачають виконання публічних функцій.

Інституційною ознакою державної служби є наявність у відповідних органів, де ця служба відбувається, державно-владних повноважень. Функціональний підхід полягає у тому, що сфера дії законодавства про державну службу розповсюджується на професійну діяльність осіб, які виконують у цих органах функції щодо вироблення державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів, управління процесом реалізації державної політики, управління коштами державного бюджету, управління персоналом, контролю та нагляду за виконанням закону,

---

видання адміністративних актів, вирішення питань, пов'язаних із секретністю та державною таємницею.[8]

Загальна державна служба включає державних службовців, які забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів і регулюється виключно загальним законодавством про державну службу.

Спеціалізована державна служба, у тому числі дипломатична, податкова, митна, служба в органах внутрішніх справ та штабах військових формувань додатково регулюється спеціальним законодавством, яке може встановлювати додаткові обмеження або додаткові умови проходження державної служби.[7,с.34]

Щодо Правовідносини державного службовця з державою законодавством про державну службу, а також окремими нормами трудового законодавства, посилення на які містяться у законодавстві про державну службу. Перебуваючи на державній службі, державний службовець вступає у публічно-правові відносини з державою. Від імені держави у публічно-правові відносини вступають органи державної влади в особі їх керівників. Законодавство визначає основні права, обов'язки, умови прийому на службу, просування по службі на основі досягнень і професійного зростання, відповідальність та підзвітність за дотримання законодавства, а також загальні і спеціальні норми поведінки, професійної етики й обов'язку здійснювати службу неупереджено, об'єктивно і ефективно та вводить обмеження при проходженні державної служби.[2]

Для вдосконалення правового регулювання державної служби потрібне поетапне реформування законодавства про державну службу. Закон про державну службу повинен містити перехідні положення, у яких буде описано основні етапи та механізми впровадження нових норм.

---

Розмежування політичних і адміністративних посад спричинить зміни у системі органів виконавчої влади та їх структурі, тому цей процес повинен відбуватися з урахуванням результатів обстеження інституційної та бюджетної структури секторів державного управління, функціонального обстеження органів виконавчої влади.

Зміни, пов'язані зі звуженням сфери регулювання законодавства про державну службу і виведенням за межі державної служби певних посад державних службовців, мають відбуватися таким чином, що ті, хто сьогодні працює на посадах державних службовців, зберігатимуть свій статус до кінця перебування на цих посадах, а ті, хто обійматиме такі посади вперше, вже не матимуть статусу державних службовців.[6]

Перехід до нової класифікації посад державних службовців почнеться після того, як буде розроблено чіткі критерії класифікації посад, а також методику оцінювання чинних посад відповідно до цих критеріїв.

Законодавство повинно врегулювати питання соціального захисту державних службовців таким чином, щоб не погіршити їх становище.

У порівнянні із Законом України «Про державну службу» в редакції від 16.12.1993, яка діє на сьогодні, структура нового закону України "Про державну службу" значно розгалуженіша та більш деталізована. У новій редакції нормативного акту чітко окреслені сфери державної служби, встановлені критерії до посад державної служби. Також розмежовано сфери застосування принципів та норм публічного та приватного права для регулювання відносин у державній службі. Розмежовано політичні посади і посади державної служби для забезпечення політичної нейтральності державних службовців. Особа, яка вступає на державну службу, зобов'язана припинити членство в політичній партії. Вступ на державну службу був і залишається на конкурсній основі. Строк подання документів для участі у конкурсі не може становити менше 20 та більше 30-ти календарних днів з дня опублікування оголошення про проведення

---

конкурсу.[3] Рішення про призначення на посаду державної служби приймається не пізніше 30-ти календарних днів після оприлюднення інформації про його переможця, після проведення спеціальної перевірки керівником державної служби в органі державної влади за результатами конкурсу. Керівником державної служби в органі державної влади законопроектом визначено керівника апарату, де відсутня така посада керівника цього органу влади. Умови проходження служби фактично не змінилися, але якщо в діючому законі є 15 рангів державних службовців, то в новій редакції уже 9.[3]

Також введено поняття «ротація державного службовця» – періодичне переміщення державного службовця з однієї посади державної служби на іншу посаду державної служби в межах однієї категорії посад, з метою ефективного використання потенціалу державних службовців з урахуванням потреб держави, створення необхідних умов для їх службового та професійного росту, забезпечення рівних можливостей для просування по службі та закріплення державних службовців на службі, а також для зниження ризику корупції.[3]

Питанню щодо припинення державної служби відведено цілий розділ, у якому постатейно розписано можливі підстави для припинення державної служби та розмір виплати вихідної допомоги в залежності від стажу роботи особи, яка звільняється. Також визначено, що треба розуміти під «дисциплінарним проступком», за який державного службовця може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

Що стосується соціальних гарантій, то і в діючому законі вони вписані, але у зв'язку з недостатнім фінансуванням не завжди повністю виконується.

Закон України "Про державну службу" гарантує мінімальний розмір посадового окладу на рівні двох розмірів мінімальної заробітної плати. Наприклад, для кожної підгрупи посад державної служби різниця між



---

максимальним і мінімальним розмірами посадових окладів має становити 30 відсотків. Розмір посадового окладу державного службовця має переглядатися щорічно до 15 квітня суб'єктом призначення за підсумками оцінювання результатів роботи. Відповідно до Прикінцевих та Перехідних положень закону України "Про державну службу" протягом 2011-2015 років має бути упорядковано умови оплати праці державних службовців.

Закон України "Про державну службу" встановлює додаткові гарантії, що забезпечать підвищення соціального та матеріального статусу державних службовців. Крім цього, новаціями закону порівняно з чинним законом є: скасування неефективних інститутів кадрового резерву та атестації державних службовців, запровадження інституту дисциплінарної відповідальності, створення додаткових механізмів запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі та правового захисту державних службовців від незаконних дій їх керівників, створення апеляційних механізмів для оскарження рішень щодо призначень, звільнень державних службовців, застосування дисциплінарних стягнень, висновків за підсумками оцінювання результатів службової діяльності.

Новий Закон України «Про державну службу», думаю, забезпечить нову якість державного управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України (зі змінами і доповненнями). – К.:Атака, 2006.
2. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993р. №3723-ХІІ.
3. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VІ4.
5. Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.2004р. №278/2004.
6. Указ Президента України «Про удосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 26.05.2005 р. № 1135/2005.

- 
7. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні/ За заг. Ред Н.Р. Нижник. – К.,1999.
  8. Коваль Л.В. Адміністративне право. – К.,2006.
  9. Державне управління: теорія і практика/ За заг. Ред В.Б.Авер'янова. – К.,2004.
  10. Мандибура В., Тимофєєв В. Проблемні питання нормативного вдосконалення системи регулювання та стимулювання праці державних службовців// Парламентар. 2004. №3.
  11. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз. – К.,2006.