

УДК 35.076(477)

О. Домбровська

## ДО ПИТАННЯ ПРО СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

**Розкрито основні етапи становлення та розвитку державної служби в системі державного управління. Визначено перспективи розвитку законодавства та проаналізовано основні проблеми у цій сфері, що потребують свого вирішення.**

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

Розвиток України на шляху до побудови розвинутої правової держави, утвердження верховенства права, всебічне та повне забезпечення державою прав і свобод людини та громадянина неможливі без ефективного, організованого та професійного функціонування інституту державної служби, яким практично забезпечується виконання функцій держави в громадянському суспільстві.

Демократичні перетворення в Україні після проголошення незалежності не могли супроводжуватись без запровадження характерного сучасній цивілізованій державі, відповідальної перед людиною, інституту професійного виконання завдань та функцій держави (державна служба).

Доцільно згадати, що за часів СРСР в Україні не було самостійної державно-правової організації, а державний апарат був складовою партійного керівництва. Діяльність державного апарату спрямовувалася партійними організаціями, а правової регламентації цієї діяльності не було. Не було навіть визначення державної служби та правової основи її функціонування, і службовці органів влади, підприємств, установ, організацій розглядалися працівниками на умовах трудового договору з державою.

Відсутність будь-якого попереднього досвіду правового регулювання обумовила чималі юридично-технічні труднощі у справі створення Україною власного законодавства про державну службу, становлення якого відбувається і до цього часу.

Проблемою розвитку державної служби у системі державного управління займалися такі видатні вчені, як В. Авер'янов, В. Афанасьєв, К. Бельський, Ю. Битяк, М. Іншин, А. Костюков, Г. Леліков, В. Манохин, В. Малиновський, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, В. Опришко, Ю. Старілов, Ц. Ямпольская, А. Усольцев. Водночас низка базових питань щодо поняття державної служби, специфіки її проходження набувають додаткової актуальності та недослідженості у зв'язку із прийняттям нового Закону України “Про державну службу”.

Державна служба є одним із головних інститутів державної влади. Тому знання принципів формування і функціонування державної служби, особливостей її організації, механізмів залучення на державну службу кращих представників суспільства, засобів створення нової державно-управлінської еліти є актуальними і необхідними. Тому метою цієї статті є розкриття перспектив розвитку державної служби в контексті становлення сучасної системи державного управління України.

Очевидно, що особливістю сучасного трансформаційного періоду в державному управлінні є перехідний стан державної служби. Ця проблема привертає увагу не тільки науковців, а і політиків та практиків державного управління, оскільки склалося об'єктивне протиріччя між тими вимогами до державної служби, які висувають сучасні суспільні процеси (соціально-політична, економічна, духовна реальність), та існуючим, багато в чому деформованим за радянські часи, стилем мислення державного службовця та формами здійснення ними службової діяльності. Проте саме державні службовці відповідальні за формування напрямів і практичне втілення реформ в Україні, що вимагає зміни самої філософії державної служби та світогляду державних службовців [1].

Невід'ємною складовою державної служби як правового інституту є службова кар'єра, яка не тільки характеризує її як особливий вид діяльності людини, але й, власне, забезпечує її динамічну та мотиваційну сутність. З'ясування поняття, особливостей та правового регулювання службової кар'єри є неможливим без звернення до теоретичних напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних науковців у галузі як публічної служби, так і її окремих структурних елементів, зокрема і службової кар'єри. Аналіз історичного аспекту науково-теоретичної думки щодо інституту державної служби та її структурних елементів дає підстави виокремити такі періоди її становлення та розвитку:

1. Дореволюційний період (кінець XVII – початок XX ст.).
2. Радянський період (20 – 90-і рр. XX ст.).
3. Період незалежності України (90-і рр. XX ст. – теперішній час) [2].

Зародження державної служби можна спостерігати у найдавніших державних утвореннях на території України. Протягом своєї історії український народ створив кілька великих державних об'єднань, які були визнані у тогочасному світі. Це – середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX – XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII – XIV ст.), Українська козацька республіка (середина XVII – XVIII ст.), Українська Народна Республіка і Українська Держава (1917 – 1920 рр.).

Особливе місце в історії державотворення України належить Українській козацькій республіці. Українська козацька держава була першою демократичною республікою тогочасного світу. Хоча вона мала мілітаристський характер з огляду на війни (в які її постійно втягували), в її державному устрої поєднувалися і монархічні, і демократичні елементи. Вона мала всі характерні ознаки держави: територію, чіткий адміністративно-полковий устрій, інститут державної влади, на чолі з гетьманом, який обирався на козацькій раді; поділ на судову та виконавчу владу; генеральну (козацьку) старшину; фінансову систему, військо, міжнародне визнання. Виконавча влада на Січі належала кошовому отаману, який зосереджував у своїх руках вищу адміністративну, військову і судову владу. Кошовий отаман був найголовнішим у складі військової старшини, яка вела документацію, забезпечувала охорону кордонів, організацію війська, чинила суд, вела фінансові книги тощо. Вищою серед адміністративних була посада військового (генерального) писаря, яку за свідченнями істориків, можна порівняти із посадою генерального секретаря в західних урядах. Писар видав усіма писемними справами запорізького війська, вів облік реєстрових (привілейованих) козаків, виступав посередником під час угод між козаками та іншими державами чи високопосадовцями.

Як видно з викладеного, а також ґрунтуючись на результатах наукових досліджень з історії державної служби, вітчизняна державна служба має глибокі

коріння і в тому чи іншому вигляді існувала впродовж усього розвитку державних утворень, які мали місце бути на території сучасної України.

Однак, на думку науковців і дослідників, як окремих інститут держави, державна служба в її нинішньому розумінні з'явилася у 1918 р. – за часів Гетьманату П. Скоропадського. Як і на сьогодні, її характерними ознаками на той час були наявність урегульованого законодавством статусу державних службовців із уповноваженнями цих посадових осіб на здійснення функцій держави та отримання ними заробітної плати за рахунок державного бюджету. Гетьман П. Скоропадський вважав одним із головних своїх завдань створення професійної державної служби і зосереджував на цьому напрямку значні зусилля.

Декларована П. Скоропадським ідея сильної влади заради політичних і соціальних реформ містилась у затверджених ним 29 квітня 1918 р. Законах про тимчасовий державний устрій України.

За часів гетьманату важливим було питання організації проходження державної служби. Систематизація та впорядкованість інституту державної служби України відбулися саме в цей період. Усі державні службовці поділялися на класи за посадою й пенсійним забезпеченням. Нинішня традиція прийняття присяги державних службовців також має своє історичне підґрунтя. Державні службовці того часу складали урочисту обітницю, яка була затверджена окремою Постановою Ради міністрів “Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі” від 30.05.1918 р.

Суспільно-політичні, правові та економічні зміни, які відбувалися на території України в радянський період розвитку, торкнулися різних галузей суспільного та державного життя. У період розвитку та становлення СРСР найважливішим знаряддям будівництва комунізму став радянський державний апарат. У процесі розвитку соціалістичного суспільства виникала все більша кількість питань навколо побудови та удосконалення діяльності державного апарату. Але регулювання державно-службових відносин здійснювалося в основному не на основі норм законодавства, а в порядку, що визначався органами комуністичної партії Радянського Союзу. Так, в програмі КПРС були визначені напрямки діяльності державних службовців, їхні права та обов'язки [3].

Розвиток наукової думки щодо державної служби та її чинників у радянський період зумовив: по-перше, визнання державної служби правовим інститутом адміністративного права з одночасною нормативною регламентацією значної частини його чинників нормами трудового права; по-друге, створення першооснови науково-теоретичної бази щодо поняття “посадова особа”; по-третє, визнання державної служби як особливого виду діяльності особи, пов'язаної з державним органом та здійсненням особливих державно-владних повноважень; по-четверте, створення теоретико-правових засад щодо такої категорії, як “службова кар'єра”. Водночас доцільно зазначити, що сам термін “службова кар'єра” як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі не використовується, а формування його першооснов полягає у нормативній і науковій легітимізації таких важливих чинників цієї категорії, як: державна служба і державний службовець; державна посада і посадова особа; принципи державної служби і державно-службові відносини; проходження державної служби і службова діяльність [4].

З часу проголошення незалежності в 1991 р. Україна отримала в спадок ієрархічну структуру партійної номенклатури, головним завданням якої було управління економікою за допомогою розповсюдження рішень комуністичної партії

стосовно виробництва та розподілу ресурсів у всіх галузях народногосподарського комплексу та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії партії. Саме за таких складних умов Україна розпочала створення власної системи державної служби. Україна стала першою з країн колишнього Радянського Союзу, яка в 1993 р. прийняла Закон “Про державну службу”, яким було встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави. І хоча цей закон був далеким від досконалості, основне його значення проявилось в самому факті інституціоналізації в Україні державної служби, що є, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення. Проте як на час проголошення незалежності України, так і на сьогодні залишається надто проблемним розділення приватних і публічних інтересів, відділення влади від бізнесу, а політичної діяльності від державної служби.

У ст. 3 Закону України “Про державну службу” [5] вперше були сформульовані принципи державної служби, які визначаються Конституцією України, іншими законодавчими та нормативними актами й реалізуються через практичну професійну діяльність державних службовців.

Обов’язки державних службовців визначаються ст. 10 Закону України “Про державну службу” і полягають, насамперед, у дотриманні Конституції України, підтримці конституційного ладу і законів України, а також сумлінному і творчому виконанні обов’язків, повазі до особистості громадян, дотриманні службової етики, збереженні службової таємниці тощо.

Визначені згадуваним законом (ст. 11) права державних службовців можна поділити на ті, що: забезпечують його правовий захист і розуміння ним посадового статусу; сприяють виконанню службових обов’язків; посилюють посадову активність державних службовців, реалізацію його конституційних прав, свобод і соціальних гарантій.

У розвиток основних положень аналізованого закону у 1994 – 1996 рр. виходить у світ низка указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, якими було створено умови для розбудови сучасної державної служби України: утворено спеціально уповноважений орган із питань державної служби (Головдержслужбу України), унормовано ключові питання її функціонування – визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, сформовано систему професійного навчання тощо.

Прийняття зазначених документів дало змогу вперше в історії української державності юридично визначити роль і місце державних службовців, межі їх повноважень, права та обов’язки, економічні та соціальні гарантії.

У 1995 р. було засновано Українську Академію державного управління при Президентові України, що визначається провідним навчальним закладом системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців країни. Далі утворюються 4 регіональні інститути цієї академії в Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові, 23 вищих навчальних заклади, що ліцензовані та акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями “державне управління” та “державна служба”, функціонують 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. З метою ефективного виконання завдань з реалізації державної політики у сфері державної служби на регіональному рівні у 2004 р. утворено систему територіальних управлінь

Головдержслужби України (на сьогодні Національне агентство України з питань державної служби).

Таким чином, одночасно зі становленням державності в Україні відбувався і процес становлення державної служби. З цього часу кадрові проблеми державних органів влади починають вирішуватись не за партійно-номенклатурним принципом, а на засадах демократії. Для забезпечення альтернативності при формуванні інститутів влади поступово впроваджується процедура виборності, конкурсу з урахуванням професіоналізму, відданості державній справі. З проголошенням незалежності України розпочався період легітимного існування інституту державної служби України.

Водночас наявність на сучасному етапі значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, жодною мірою не означає, що сучасний стан законодавства України про державну службу є завершеним. Йдеться не лише про внесення низки базових змін у чинне законодавство, а й про прийняття нових законів, які б враховували всі недоліки попередніх і відповідали тим сучасним вимогам, які висуваються як до державної служби загалом, так і до окремих категорій державних службовців. Тому важливим стало прийняття нової редакції Закону України “Про державну службу” [6].

У порівнянні із Законом України “Про державну службу” в редакції від 16.12.1993 р., 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. Термін подання документів для участі у конкурсі не може становити менше 20 та більше 30-ти календарних днів із дня опублікування оголошення про проведення конкурсу. 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 законопроектom визначено керівника апарату, а там, де відсутня така посада – керівника цього органу влади.

Умови проходження служби фактично не змінилися, але якщо в чинному законі є 15 рангів державних службовців, то в новій редакції їх уже 9.

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 із 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.

Питанню щодо припинення державної служби відведено цілий розділ, у якому постатейно розписано можливі підстави для припинення державної служби та

розмір виплати вихідної допомоги залежно 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 чинному законі вони вписані, але через недостатнє фінансування 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%. 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 рр. 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. Окрім 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.

На нашу думку, новий Закон України “Про державну службу” забезпечить нову якість державного управління.

### **Висновки**

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що на сучасному етапі основним завданням для України є, ґрунтуючись на власному історичному досвіді з урахуванням кращих європейських та світових традицій у галузі державного управління, створення власної моделі державної служби, яка б, насамперед, повною мірою задовольняла потреби суспільства щодо якісного надання державних послуг, чітко виконувала державні функції та змогла забезпечити успішний розвиток українського суспільства.

### **Література**

1. Сergygin S. M. Передумови прийняття Закону України “Про державну службу” / С. М. Сergygin // Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку [Текст] : зб. текст. виступ. на наук.-практ. конф. (18 листопада 2008 р., м. Київ) / за заг. ред. А. Вишневського ; Головне управління державної служби України. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. — С. 111—114.

2. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар’єра в адміністративній науці Радянського періоду (20 – 60-х рр. XX ст.) / Л. Р. Біла-Тіунова // Митна справа [Текст]. — 2010. — № 1 (67). — С. 61—67.

3. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР [Текст] / І. М. Пахомов. — К. : Київський університет, 1971. — С. 45.

4. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в адміністративній науці Радянського періоду (20 – 60-х рр. ХХ ст.)... — С. 66.

5. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

6. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. [не набрав чинності] // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 4. — Ст. 115.

**O. Dombrovska**

**TO THE QUESTION OF FORMATION AND DEVELOPMENT  
OF PUBLIC SERVICE IN THE SYTEM  
OF PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE**

**The basic stages of formation and development of public service in the system of public administration are revealed, the perspectives of legislation development are determined and the main problems in this area, requiring a solution are analyzed.**

**Key words: public administration, public service, public and service relations, executive power.**