

УДК 35:002

О. Л. Молошна

аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНУ І НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз теоретичних засад стану й напрямів розвитку державно-службових відносин в Україні в контексті Закону України «Про державну службу». Розглянуто поняття державно-службових відносин із позиції організаційного та функціонального підходів. З'ясовано позитивні зрушення, які привнесено в державно-службові відносини новелами закону. Визначено напрями розвитку державно-службових відносин в Україні.

Ключові слова: державна служба, адміністративна реформа, державно-службові відносини, державний службовець, сфера публічної діяльності, державне управління.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні на шляху її європейської інтеграції відбувається інтенсивне реформування вітчизняного законодавства з урахуванням відповідних стандартів. У числі реформаційних перетворень багатогранної системи вітчизняного законодавства важливе місце посідає реформування регулювання державної служби як одного з основоположних державних інститутів, який функціонує в площині державно-службових відносин. Концептуальні трансформаційні зміни в ідеології публічного адміністрування, суттєві зміни в побудові ефективних державно-службових відносин, винайдення нових ресурсів потребують виведення державно-службових відносин в Україні на якісно новий рівень.

Варто зауважити, що невизначеність сутності державно-службових відносин та окреслення їх структури зумовлюються нечіткістю врегулювання в українському законодавстві меж державної служби, численністю й суперечливістю форм їх правового регулювання. Водночас сьогодні відсутні комплексні теоретичні дослідження стану й напрямів розвитку державно-службових відносин в Україні, враховуючи модернізацію інституту державної служби на сучасному етапі. Зокрема, актуальним наразі є аналіз теоретичних засад стану та напрямів розвитку державно-службових відносин в Україні в

контексті новел Закону України «Про державну службу».

Аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних та зарубіжних авторів щодо стану й напрямів розвитку державно-службових відносин свідчить про те, що донині, незважаючи на значний інтерес науковців до цієї проблематики, у галузі державного управління комплексне дослідження окресленого питання відсутнє. Предметом наукових пошуків було поняття державно-службових відносин (М.П. Грай, О.П. Ноздрачев, О.Ю. Оболенський, С.Є. Чаннов), характеристика їх ознак і видів (Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, О.В. Ісаєва, В.Л. Коваленко, Ю.М. Старілов, Н.В. Янюк) та підстав виникнення (О.О. Гришковець, І.М. Пахомов, П.Т. Павленчик, Ю.С. Потьомкіна). Окремий блок праць становлять механізми трансформації державного управління (А.О. Михайлова, В.Д. Бакуменко, В.І. Башкатов, О.В. Червякова). Проте комплексно реалізація державно-службових відносин у контексті новел Закону України «Про державну службу» 2015 р. [9] не розглядалась, що ускладнює побудову чіткого плану дій щодо подальшого виведення державно-службових відносин на європейський рівень з урахуванням здобутків чи, можливо, прогалин.

Мета статті – з'ясування сутності державно-службових відносин на підставі аналізу низки досліджень із державного управління, вивчення напрямку пози-

тивних зрушень щодо реалізації державно-службових відносин у контексті новел Закону України «Про державну службу» (2015 р.) та подальших кроків оптимізації державно-службових відносин.

Виклад основного матеріалу. Передумовами розвитку державно-службових відносин в Україні, на думку М.П. Грай [1], Т.В. Линник [6], Н.М. Неумивайченко [8] та інших фахівців, є потреби суспільства, які мали тенденцію до трансформації; історичні традиції державної служби в Україні, що складались роками; інтереси суб'єктів політичної арени, які отримують своє відображення в законах, концепціях і програмах; розширення функцій державного управління, зокрема й у частині надання адміністративних послуг; потреби втілення передового зарубіжного досвіду регулювання змісту державно-службових відносин як успішних.

У плані розуміння сутності державно-службових відносин в Україні та формулювання більш доповненого визначення розглянемо вже відомі деякі з них. Так, М.П. Грай, досліджуючи стан і напрями розвитку державно-службових відносин в Україні, зазначає: «Це відносини, які регулюються нормами суспільного права між учасниками відносин (державою, представленою державним органом або уповноваженою посадовою особою, та особою), що виникають та реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення й припинення державної служби та зміни статусу державного службовця» [1].

С.Т. Гончарук, вивчаючи поняття, ознаки й принципи нової державної служби України, пропонує визначення державно-службових відносин із відсиланням на розуміння державної служби з позиції ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [9]: державна служба як офіційна діяльність від імені держави, що здійснюється в загальносуспільних, публічних інтересах або в інтересах певної регіональної спільноти чи територіальної громади, завжди є різновидом публічної служби. Тому державно-службові відносини в Україні ґрунтуються на відносинах між державою та державною службою, яка насамперед має враховувати й діяти в межах публічних (суспільних) інтересів [3].

Ю.С. Потьомкіна, здійснюючи розмежування компетенцій державних службовців із позиції теоретико-організаційних засад у процесі реалізації державно-службових відносин, пропонує розуміння цих відносин здійснювати з огляду на вектор реалізації функцій держави, а саме крізь призму розмежування компетенцій, посиляючись на паспорт посади держслужбовця. У свою чергу очікувана результативність державно-службових відносин буде здійснюватись автоматично на підставі якісної оцінки результатів [10].

Тому можна стверджувати, що державна служба реалізується насамперед у відносинах між державою в особі її повноважних органів та громадянами України, які бажають і мають право реалізувати своє конституційне право на роботу в державних органах. Це насамперед правове відношення, як і саме подвійне відношення державно-службових відносин, які характеризуються певними управлінськими суб'єкт-суб'єктними відносинами. За своїм характером державно-службові відносини є адміністративно-правовими, оскільки основні аспекти їх появи, розвитку й припинення регулюються в односторонньому юридично владному варіанті.

Державно-службові відносини можуть бути розкриті шляхом висвітлення встановленого діючого законодавства та конкретизовані підзаконними адміністративно-правовими нормами, а також нормами трудового права щодо порядку зарахування на службу й припинення службових відносин і деяких інших питань, які узагальнено характеризують умови проходження державної служби.

На основі теоретичного узагальнення підходів щодо характеристик державно-службових відносин можна виділити дві суттєві ознаки: державно-службові відносини є одним із підвидів державно-управлінських суб'єкт-суб'єктних відносин; державно-службові відносини реалізуються в межах інституту державної служби. Що стосується першої ознаки, то такі відносини виникають, змінюються та припиняються у сфері державного управління, являючи собою відносини, що спрямовані на впорядкування й забезпечення функціонування державно-управлінської системи.

Що стосується другої ознаки, то державно-службові відносини реалізуються в межах інституту державної служби, виходячи з того, що правове регулювання виникнення, зміни й припинення державно-службових відносин, а також визначення статусу державного службовця здійснюється законодавством України про державну службу. Наразі мова йде вже про новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [9].

Державна служба може бути загальнофункціональною (здійснення спільних традиційних для будь-якої сфери діяльності державно-службових функцій, що не відрізняються галузевою специфікою; наприклад, діяльність персоналу у відділах і департаментах, міністерствах, державних комітетах тощо) та спеціальною (реалізація особливо встановлених у нормативних правових актах повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають яскраво виражену галузеву компетенцію, яка накладає відбиток на практичну діяльність персоналу; наприклад, суддівська, дипломатична служба, служба в податкових органах тощо).

З організаційної позиції посада державного службовця являє собою певну структурну одиницю, що знаходиться в системі державної служби. У цьому сенсі посада є незалежною від самого державного службовця, тобто від конкретної особи, яка її займає. Посада також визначає коло завдань, які передаються одному державному службовцю або групі службовців, які займають однотипні посади в державних органах. Необхідно підкреслити, що з огляду на Закон України «Про державну службу» державний службовець жодним чином не є «власником» займаної ним посади. Під час здійснення посадових функцій він повинен виконувати відповідні приписи й завдання, що містяться в законодавчих та інших нормативних актах.

Звертаючись до положень нового Закону України «Про державну службу», маємо констатувати, що насамперед змінено сам погляд та істотне розуміння сутності державної служби. Так, якщо раніше акцент у законодавчій дефініції призначення державної служби був зроблений на виконанні завдань і функцій держави, то відтепер

він зміщений у бік підготовки пропозицій державними службовцями щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації, надання адміністративних послуг. Тепер за Законом України «Про державну службу» (далі – Закон) державна служба повинна сприйматись вже не як суто допоміжний інститут держави, за допомогою якого функціонували державні органи, а насамперед як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, колективних інтересів суспільства. При цьому варто брати до відома, що Конституція України формулює відповідні вимоги до поведінки суб'єктів права, які виконують певну роль в управлінських суб'єкт-суб'єктних відносинах.

Метою державно-службових відносин, як і раніше, є реалізація завдань та функцій держави посередництвом її учасників – державою, представленою державним органом або уповноваженою посадовою особою, та особою, яка вступає у відносини для набуття статусу державного службовця, щодо якого державою визначено на законодавчому рівні його правовий статус. У цій ситуації, вочевидь, чітко проявляється подвійність аналізованих відносин. По-перше, це зумовлено тією обставиною, що держава здійснює нормативно-правове регулювання змісту та напряму цих відносин; по-друге, вона є самим учасником замкненого кола (з юридичної позиції) конкретних державно-службових відносин.

Водночас, як досить влучно зауважує М.П. Грай, з огляду на специфіку структури державно-службових відносин вони детермінуються спеціальними принципами [1; 2]. Можна пересвідчитись у тому, що в новому Законі вони дещо конкретизовані, як і розширені самі організаційні засади здійснення державної служби. Водночас правове регулювання державно-службових відносин в Україні здійснюється переважно нормами конституційного, адміністративного та трудового права.

Деталізація реалізації цих норм проявляється по-різному, що зумовлюється відсиланням до конкретного виду права. Так, вплив конституційних та адміністративних норм на регулювання державно-службових відносин пов'язаний із забезпеченням

реалізації конституційного права на державну службу та законодавчого визначення їх основ. Застосування норм трудового права має допоміжний характер, оскільки врегульовує такі відносини лише в тій частині, що не регулюється нормами конституційного й адміністративного права. Усе вказує на те, що правовий характер державно-службових відносин дає змогу відокремити їх вузьке розуміння (як правовідносин) від широкого, яке охоплює сукупність усіх відносин на державній службі (соціальних, політичних, правових, організаційних та етичних). Такої позиції дотримуються низка науковців, зокрема І.П. Сімонова [12], Н.М. Неумивайченко [8], В.Ю. Поплавський [11].

Переходячи до кола суб'єктів державно-службових відносин, варто зазначити, що для цього співвідношення характерна чітко виражена полярність. Якщо умовно говорити про «полюси», то суб'єкт та об'єкт службових відносин протистоять один одному «по вертикалі», хоча владні повноваження має лише одна сторона відносин – держава, орган, посадова особа. Істотною особливістю цих правовідносин є нерівність сторін, що притаманна суб'єктам публічно-правових відносин, зокрема й адміністративно-правових.

Низка науковців неодноразово звертали увагу на внутрішньоорганізаційний аспект державно-службових відносин (М.П. Грай [2], Т.В. Линник [6], Н.М. Неумивайченко [8], І.П. Сімонова [12] та інші), вказуючи на деяку невизначеність організаційних засад їх функціонування. Виходячи з базових положень чинного законодавства України про державну службу, маємо досить чітко визначення поняття, принципів, правових та організаційних засад здійснення державної служби, результативність якої орієнтована насамперед на громадян України в інтересах як держави, так і суспільства. Вочевидь, Закон значно поглибив поняття державної служби, деталізуючи її ознаки та зміст. За ним державна служба в Україні є професійною діяльністю осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави, одержуючи при цьому винагороду у вигляді заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету.

Оновлений Закон чітко регламентує умови виникнення, зміни й припинення державно-службових відносин, вказуючи на правосуб'єктність у їх учасників. Також вказані правові норми, на які необхідно посилались у частині регулювання державно-службових відносин, та певне коло фактів, з якими норми права вказують на настання цих державно-службових відносин.

Як результат новел законодавства постає, що державна служба в Україні – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Що саме входить до сфери цієї діяльності, вказано в ст. 1 Закону України «Про державну службу», у якій надається чітке роз'яснення щодо державної служби та державного службовця в частині їх взаємодії. Зокрема, взаємодія проявляється щодо аналізу державної політики на всіх рівнях та підготовки відповідних пропозицій; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, державним майном та контролю за їх використанням; інших повноважень згідно із Законом. Дія нового Закону поширюється на державних службовців (ст. 3) [9].

Погоджуючись із певними науковцями, зазначимо, що ті зміни в законодавстві, які відбулись (а саме виключення з інституту державної служби посад допоміжного персоналу державних органів, працівників державних підприємств, установ та організацій), є досить позитивними й потрібними [10; 12]. Перелік ст. 3 Закону щодо статусу державного службовця вважаємо вичерпним. Водночас у ст. 12 нового Закону надається вичерпне уявлення щодо того, що наразі являє собою система управління державною службою в Україні: Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, керівники державної служби, служби управління персоналом.

Можна пересвідчитись, що законодавець намагався максимально наблизити

новий Закон до європейської практики. Водночас не буде зайвим зауважити, що зміст державно-службових відносин у низці зарубіжних країн значною мірою не залежить від обраної в них моделі державної служби. У таких країнах, як Чехія, Болгарія, Естонія, Польща, Латвія тощо, виникнення державно-службових відносин зумовлюється низкою фактів, зокрема: складання присяги в Чехії; день вступу на посаду в Болгарії та Естонії; дата вручення адміністративного акта в Німеччині; дата призначення на посаду в Польщі й Латвії. При цьому в моделі з переважанням кар'єрної складової частини встановлені більш суворі (жорсткі) підстави й процедури набуття статусу державного службовця (чиновника). Ці підстави зумовлені насамперед статусом осіб – суб'єктів державно-службових відносин: тих, які вперше вступають на державну (цивільну) службу, та тих, які мають статус державного службовця.

Маємо констатувати той факт, що одним із ключових принципів європейського адміністративного простору є чітка регламентація відповідними законами про державну службу (у різних країнах він свій) усього кола питань вступу, проходження та припинення державної служби, а також розмежування сфер застосування принципів і норм публічного й приватного права. Необхідність розрізнення в законі проходження державної служби та звичайної трудової діяльності зумовлена тим, що державні службовці, виконуючи завдання та функції держави, мають особливий статус, забезпечують права й свободи громадян, захист публічного інтересу.

Не дивно, що дослідники уникають надавати визначення державно-службових відносин, волюючи перелічувати їх видові ознаки. Адже зміст державно-службових відносин не є усталеним поняттям. Це поняття й надалі зазнаватиме певних трансформацій у бік більш чіткої регламентації, як і сама конкретизація повноважень суб'єкта державної служби. Можливо, доцільно було б безпосередньо в Законі назвати окремі спеціалізовані види державної служби (наприклад, цивільної, мілітаризованої тощо).

Висновки і пропозиції. Сучасний розвиток державно-службових відносин в Україні детермінований модернізацією самого інституту державної служби, його базових принципів, характеристик та об'єктно-суб'єктних відносин. Очевидними є встановлені «нові» межі, «нові» правила гри. Межами державної служби в Україні на цей час визначені організаційні (види державних органів і посад державної служби), процесуальні (порядок заміщення посад державної служби) та функціональні (функції, що мають реалізуватись державними службовцями).

У статті здійснено аналіз теоретичних засад стану й напрямів розвитку державно-службових відносин в Україні в контексті новел Закону України «Про державну службу». Розглянуто поняття державно-службових відносин із позиції організаційного та функціонального підходів. На основі аналізу наукових праць виділено спільне й відмінне в підходах до поняття державно-службових відносин, їх головні класифікаційні критерії. З огляду на специфіку структури державно-службових відносин уточнено головні принципи, якими вони детермінуються. На основі теоретичного узагальнення існуючих характеристик державно-службових відносин з'ясовано зміст ознак, які характеризують сучасний стан їх розвитку в умовах адміністративної реформи. Запропоновано авторське формулювання поняття державно-службових відносин в Україні.

На основі низки праць і практики реалізації державно-службових відносин в Україні встановлено, що правосуб'єктність держави полягає в закріпленій за державними органами чи іншими уповноваженими особами компетенції щодо виникнення, зміни й припинення державної служби. Водночас коло компетенцій може бути різне залежно від специфіки займаних посад у державних органах та їх апараті. Охарактеризовано компетенцію в цих відносинах широкого кола як органів державної влади, так і керівників державних органів. Відповідно до новел Закону України «Про державну службу» охарактеризовано систему управління державною службою. На основі відповідних аргументів окреслено співвідношення

суб'єктів державно-службових відносин в Україні, яке відрізняється досить чітко вираженою полярністю. Розглянуто умови виникнення, зміни й припинення державно-службових відносин. Визначено напрями позитивних зрушень, які привнесено в державно-службові відносини новелами Закону України «Про державну службу». Акцентовано увагу на подальшій необхідності здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства щодо реалізації головних функцій держави, зокрема, реалізації намічених поточних і стратегічних завдань для досягнення цілей сталого розвитку.

Таким чином, розглянутий концептуальний підхід щодо розуміння сутності державно-службових відносин в Україні (конституційний, адміністративний, трудовий) та всебічний аналіз суб'єктно-об'єктних правовідносин (полярність службових відносин) потребують подальшого пошуку механізмів удосконалення державно-службових відносин у системі публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / М.П. Грай ; Нац. академія держ. упр. при Президентові України. – К., 2012. – 20 с.
2. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні / М.П. Грай // Вісник Національної академії державного управління. – К. : НАДУ, 2013. – С. 57–64.
3. Гончарук С.Т. Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи / С.Т. Гончарук // Юридичний вісник: повітряне і космічне право. – 2016. – № 1. – С. 60–65.
4. Горзов А.П. Дисциплінарна відповідальність державних службовців / А.П. Горзов, О.О. Долгий // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 1(13). – С. 48–54.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
6. Линник Т.В. Реформування інституту державної служби в Україні: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.В. Линник ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2011. – 20 с.
7. Мірошниченко О.А. Порівняльний аналіз норм чинного та нового Закону України «Про державну службу» / О.А. Мірошниченко // Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 5–7 червня 2014 р.) / за ред. В.С. Венедіктова, А.М. Куліша. – Суми : СумДУ, 2014. – С. 218–222.
8. Неумивайченко Н.М. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин / Н.М. Неумивайченко // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2(25). – С. 155–162.
9. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
10. Потьомкіна Ю.С. Теоретико-організаційні засади розмежування компетенцій державних службовців у процесі реалізації державно-службових відносин : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / Ю.С. Потьомкіна ; Нац. академія держ. упр. при Президентові України. – К., 2016. – 20 с.
11. Поплавський В.Ю. До питання про визначення ознак державно-службових відносин / В.Ю. Поплавський // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 1. – С. 135–137.
12. Сімонова І.П. Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки / І.П. Сімонова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2016. – Вип. 37(3). – С. 20–23.

Молошна Е. Л. Теоретические основы состояния и направлений развития государственно-служебных отношений в Украине

В статье проведен анализ теоретических основ состояния и направлений развития государственно-служебных отношений в Украине в контексте Закона Украины «О государственной службе». Рассмотрено понятие государственно-служебных отношений с точки зрения организационного и функционального подходов. Выявлены позитивные сдвиги, которые привнесены в государственно-служебные отношения новеллами закона. Определены направления развития государственно-служебных отношений в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, административная реформа, государственно-служебные отношения, государственный служащий, сфера публичной деятельности, государственное управление.

Moloshna O. Theoretical foundations of state and directions in development of civil-service relations in Ukraine

The article analyzes the theoretical foundations of the state and directions in the development of civil-service relations in Ukraine in the context of the Law of Ukraine "On Civil Service". The concept of civil-service relations from the point of view in the organizational and functional approach is considered. Positive shifts that have been introduced into the civil-service relations by the novels of the Law are revealed. The directions in development of civil-service relations in Ukraine are determined.

Key words: civil service, administrative reform, civil-service relations, civil servant, public sphere, public administration.