

саме народ більш за усіх зацікавлений у тому, щоб цей апарат діяв ефективно, дійсно забезпечував права та свободи громадян, на практиці гарантував соціальний захист кожної конкретної особистості.

*Надійшла до редколегії 28.03.98*

*Ю. БИТЯК, проф. НЮА України*

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Державна служба в Україні визнається одним із важливих інститутів в справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і функцій сучасної держави. Державна служба є основою сучасного державного будівництва, здійснює свій вплив на всі найважливіші конституційно-правові формування.

Державна влада, діяльність її різних гілок, здійснюється при допомозі відповідного механізму, який представляє із себе сукупність органів і їх структурних підрозділів, а також засобів, що забезпечують цілеспрямований вплив керуючих на керованих, організують діяльність відповідних ланок державного апарату, з метою координації та об'єднання зусиль по досягненню запланованих цілей. Складовою частиною всього державного апарату є люди, які в ньому працюють — державні службовці. Апарат державних органів забезпечує здійснення законодавчих та судових функцій, виконання функцій в сфері економічного, соціально-культурного будівництва, адміністративно-політичної діяльності. Від складу, кваліфікації, професіоналізму, культури, підготовки, раціонального використання державного апарату залежить, передусім, ефективність державної діяльності. Розгляд та вирішення любого питання зводиться до того, як підготовлені кадри, як вони розставлені на тих або інших участках, як вони відносяться до дорученої справи, чи забезпечують виконання поставлених перед ними завдань.

Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову та виконавчу і встановила, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судуострій, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України. Конституційне положення, що основи державної служби визначаються виключно законами України, відкриває

значні можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про державну службу. У Конституціях і законодавстві Радянського періоду про це не говорилося і лише в 1993 р. був прийнятий перший в історії України Закон «Про державну службу». В цілому оцінюючи його як корисний і своєчасний, слід все ж таки відмітити, що його положеннями не охоплені всі проблеми державно-службових відносин, які потребують свого регулювання, він не призначений для всіх видів державної служби. Фактично можна стверджувати, що названий закон має пряме відношення лише до служби в органах виконавчої влади та апараті цих органів. У той же час і Конституція України (ст. 38) і Закон про державну службу (ст. 4) закріплюють рівне право громадян України на державну службу незалежно від її виду, чим фактично підкреслюються важливість та однакове значення державної служби, де б вона не здійснювалась. Звертає на себе увагу і те, що питання державної служби в Конституції України не одержали необхідної повноти, всебічного розгляду та врегулювання. Разом з тим Конституція включає в себе багато правових приписів, які в тій чи іншій мірі мають відношення до державного апарату, а відтак і до державної служби, встановлюють основи сучасної державної служби, надаючи змогу подальшого удосконалення конституційно-правових норм в цій сфері діяльності.

Розвиток конституційних засад державної служби пов'язаний з прийняттям законів та інших нормативних актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин, діяльності держави щодо створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов реалізації конституційного права громадян України на державну службу.

Для вирішення проблем правового регулювання державно-службових відносин важливе значення має визначення пріоритетних напрямів в цій діяльності, розробка системного підходу до створення законодавства, що має складати інститут державної служби. Насамперед слід зробити аналіз конституційних норм, що встановлюють основи побудови державного апарату, його системи та структури, формування кадрової політики держави. Не викликає сумніву необхідність чіткого визначення, які служби підпадають під поняття державної і якими нормами регулюються відносини у цій сфері державної служби, хто є державним службовцем — особою, що знаходиться на «службі у держави» і її статус визначається законодавством про державну службу. Цим будуть вирішені проблеми, пов'язані з встановленням кола осіб, що служать інтересам народу і держави, але не є державними службовцями, осіб, які обіймають так звані «політичні посади» і не

лідаються під положення законодавства про державну службу. В залежності від виду державної діяльності повинен регулюватись статус осіб, що її здійснюють, оскільки не можливо однаково, або в одному і тому ж законі врегулювати правове положення службовців органів виконавчої влади і суддів, прокурорів, лікарів, вчителів державних установ та ін.

Вирішення проблем кадрової політики держави пов'язане з визначенням кола державних органів та посадових осіб, які вправі регулювати основні правовідносини, що виникають в сфері державної служби. Окрім Верховної Ради України до них слід віднести Президента України та Кабінет Міністрів України. При цьому Верховна Рада встановлює основи державної політики, цілі, завдання та принципи функціонування державної служби у всіх сферах державної діяльності. Президент України та Кабінет Міністрів України спрямовують свої зусилля на проведення виробленої політики в життя, а також вирішують проблеми підготовки, атестації, підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву та інші з метою забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Ці та інші повноваження Президента України і Кабінету Міністрів України не знайшли свого врегулювання в Конституції України і чинних законах. В той час як відомо, що і Президент і Кабінет Міністрів в практичній діяльності не можуть не торкатись проблем кадрового забезпечення і фактично їх вирішують<sup>1</sup>.

Конкретні питання функціонування апарату в органах законодавчої влади, судовій системі, органах місцевого самоврядування повинні вирішуватись на основі законів відповідними органами.

Управління державною службою покладено на Головне Управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, повноваження якого закріплені в ст. 7 Закону про державну службу. Уявляється доцільним більш чітко визначити в законі повноваження цього органу, підвищити його статус, в вирішенні проблем державної служби, що надасть можливість впливати на діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій в сфері кадрової роботи.

<sup>1</sup> Див., напр.: Указ Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців»; Загальне положення про центр підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1996 р. № 224//Вісник Державної служби України. 1995. № 2; 1996. № 2,

Удосконалення державної служби пов'язано з вирішенням і інших питань, які носять важливий характер. Це виявлення впливу конституційних положень та чинного законодавства на розвиток правового статусу державних службовців, визначення системи та сфери дії законодавства про державну службу, вивчення досвіду інших країн в справі регламентації державної служби та можливостей його застосування в практику діяльності державних органів України, розвитку галузевої нормотворчості про державну службу з метою конкретизації положень чинного законодавства (конституційного, фінансового, міжнародного, трудового, кримінального). Відповідно, законодавство про державну службу складають норми цих галузей права. Разом з тим, слід погодитися з думкою про те, що в перспективі службово-правові відносини будуть все в більшій мірі регулюватися адміністративно-правовими нормами, оскільки вони носять публічно-правовий характер<sup>1</sup>.

В спеціальній літературі служба розглядається як суспільно-корисна діяльність по здійсненню управління, його забезпеченню, обслуговуванню людей і поділяється на державну, що здійснюється в державних органах, та недержавну (раніше її називали громадською), що здійснюється в недержавних організаціях, об'єднаннях громадян та ін. У нинішніх умовах необхідно виділити і службу в органах місцевого самоврядування, яка має багато загальних рис з державною, але в той же час від неї відрізняється, оскільки органи місцевого самоврядування не є державними. Цю службу називають муніципальною, що, однак, на нашу думку, не повністю цьому відповідає.

Державна служба, як особливий вид службової діяльності, що виконується на професійній основі працівниками державних органів, пов'язана зі здійсненням функцій керівництва, управління, контролю нагляду статистики та інших. Цим підкреслюється зв'язок державної служби з формами діяльності держави. Не викликає сумнівів і те, що державна служба це професійна діяльність спрямована на реалізацію компетенції відповідних державних органів та організацій, встановлена в законах та інших нормативних актах.

Реформа державної служби зумовлена та безпосередньо пов'язана з необхідністю проведення в Україні правової реформи в цілому, та адміністративної реформи, які забезпечать з однієї сторони розвиток громадського суспільства, а з іншої становлення та розвиток державності. Законодавство про державну службу повинне більш чітко встановлювати основні принципи державної служби, права та обов'язки дер-

<sup>1</sup> Див.: *Стариков Ю. Н.* Службное право. М., 1996. С. 301.

жавних службовців, їх функції, заходи соціального захисту та відповідальності, вирішувати проблеми службової кар'єри. На погляд автора, становлення та розвиток державної служби в Україні повинні спиратись на чітку, конкретну програму, основним в якій має бути стратегія оновлення апарату зі збереженням наявного кадрового потенціалу, досягнення збалансованого розвитку і функціонування держави в інтересах громадського суспільства. Ставлячи в главу законодавства про державну службу пріоритетність прав та свобод людини і громадянина, слід не забувати, що кадрова політика повинна забезпечити поєднання інтересів громадян та держави, створити умови для розкриття творчого потенціалу особи в усіх сферах суспільного життя, в тому числі вирішенні завдань розвитку держави.

Актуальність та важливість реформування державної служби підтверджуються увагою до цієї проблеми з боку Президента України, який Указом від 10 листопада 1995 р. затвердив Програму кадрового забезпечення державної служби. Розроблена також Програма роботи з керівниками підприємств, установ і організацій та ін. Названими програмами та іншими нормативними актами передбачено створення правових засад кадрового забезпечення державної служби, формування складу державних службовців, єдиної цілеспрямованої системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, кадрового резерву. На цій базі може бути побудована Програма розвитку законодавства про державну службу.

Програма розвитку законодавства про державну службу має стати складовою частиною концепції адміністративної реформи в Україні, концепції реформування та розвитку адміністративного права та адміністративного законодавства. Не виключено, що враховуючи важливість інституту державної служби для укріплення держави, його широти та комплексності може встати питання про розробку, якщо не концепції розвитку законодавства про державну службу, то плану законотворчої діяльності в цій сфері. При цьому доцільно чітко визначитись з питання пріоритетності законів, термінів їх підготовки, розгляду та прийняття.

Державна служба, її якість забезпечується людьми, які мають відповідні знання, та професійну підготовку — державними службовцями. Від їх відношення до дорученої справи залежить ефективність функціонування державних органів, підприємств, установ та організацій. З цією категорією працівників постійно спілкуються люди, від їх моральності, культури (загальної та правової) залежить імідж відповідного органу, рівень дотримання прав та свобод громадян. Держав-

ні службовці позинні додержуватись загальноприйнятих правил поведінки, як при виконанні службових так і в позаслужбових відносинах, проявляти витримку, ввічливість, принциповість, вміння вислухати і зрозуміти позицію підлеглого чи громадянина в питанні, з якого він звернувся, та прийняти рішення у відповідності з вимогами чинних правових приписів. Тому до державного службовця при вступі на державну службу та її проходженні ставляться відповідні етичні вимоги. Йдеться про нові підходи до проблем правового забезпечення діяльності державних службовців, і, зокрема у відносинах з громадянами, зміни характеру цих відносин, розробки принципів організаційної культури при виконанні службовцями своїх обов'язків. Така зміна полягає в встановленні стандартів якості роботи державних службовців, які б забезпечували очікувану їх поведінку по відношенню до будь-якого громадянина. Звичайно відповідні етичні вимоги повинні пред'являтися і при зарахуванні на державну службу.

В той же час, хотілось би, щоб законодавець пішов далі і встановив не лише етичні вимоги до державних службовців, а й врегулював питання, що стосуються захисту їх честі, гідності, життя, здоров'я від протиправних посягань юридичних і фізичних осіб. Тому, ставлячи у главу законодавства про державну службу пріоритетність прав та свобод громадянина, слід все ж таки виходити при реформуванні державної служби і із раніше названих критеріїв, в основу яких покласти загальну кадрову політику держави, конституційні принципи верховенства права, розподілу державної влади, законності, гласності, відповідальності за доручену справу та ін.

Таким чином, створення державної служби, її становлення та розвиток, правове регулювання обумовлюється потребами держави, пов'язаними з її завданнями та функціями, оскільки діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади забезпечується апаратом цих органів та їх структурних підрозділів. Службовці складають також персонал інших державних формувань, підприємств, установ і організацій. Усі вони виконують функції внутрішнього управління відповідною системою та зовнішнього управління при взаємодії з іншими державними та недержавними системами, громадянами або їх об'єднаннями.

Законодавче регулювання державно-службових правовідносин повинно бути спрямованим на забезпечення роботи апарату всіх цих державних органів відповідно до їх завдань. У правовому відношенні державна служба — це встановлення державно-службових відносин, в реалізації яких досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців та компетенції державних органів.

Державна служба має велике організаційне значення, оскільки вона пов'язана зі структурно-функціональними елементами державного апарату — дотриманням організаційних та процесуальних основ діяльності державного апарату, встановленням ієрархії посад, оцінкою їх роботи, відповідальністю та стимулюванням діяльності.

Державна служба також може розглядатися в соціальному, політичному, соціологічному, етичному аспектах.

Виходячи з того, що державна служба єдина в своїй основі, оскільки завжди пов'язана з управлінням, то як уявляється, найбільш загальні приписи цього законодавства повинен об'єднувати закон, у якому містилися б притаманні усім видам служби, категоріям посад і службовцям, організації керівництва і управління державною службою — принципи державної служби, закладені основи для подальшого регулювання державно-службових відносин. Це може бути Закон України «Про засади державної служби» чи Основи законодавства України про державну службу.

На базі цього нормативного акта можуть бути прийняті інші (на рівні закону), що регулюють державно-службові відносини в конкретних державних органах та їх апараті, відповідно до гілок державної влади:

— Про службу в апараті Верховної Ради України (чи врегулювати в Регламенті);

— Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті;

— Про організацію роботи апарату органів судової влади;

— Про службу в апараті органів місцевого самоврядування.

Етично-правові проблеми державної служби повинні регулюватися в Кодексі етики поведінки державних службовців.

Такий підхід надає можливість окремо врегулювати державно-службові відносини в органах виконавчої влади зі спеціальним правовим статусом — правоохоронних, воєнізованих, митних, дипломатичних установах тощо.

Порядок проходження служби в органах прокуратури повинен регулюватися самостійним нормативним актом, оскільки ці органи не віднесені Конституцією України до жодної з гілок влади.

Для ефективного і правильного регулювання державно-службових відносин суттєвим є визначення кола посад та видів діяльності, які є дуже важливими для держави, але не можуть розглядатися як чисто державна служба, оскільки мають політичне забарвлення. До таких слід віднести Президента України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних виконавчих органів (державних комітетів,

служб та ін.), перших заступників міністрів, Глав обласних державних адміністрацій, міст Києва і Севастополя. Це питання слід вирішити і відносно Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Голови Ради Міністрів автономії.

Окремо повинне регулюватися правове становище суддів всіх судів, депутатів місцевих рад їх структурних органів, голів сіл, селищ, міст.

Завершальний вигляд правове регулювання державної служби отримає лише у випадку, коли будуть врегульовані питання проходження служби працівників усіх державних організацій, підприємств, і установ, які виконують не лише організаційно-управлінські функції, а й професійні — в установах освіти, вищої школи, науки, охорони здоров'я, культури; на підприємствах — промислових, транспорту, зв'язку, будівництва тощо. Такими можуть бути закони про особливості проходження служби у відповідних організаціях, або їх об'єднанні, що стосуються соціально-культурної сфери, промисловості, інфраструктури. Ці закони повинні узгоджуватися, як із законодавством про державну службу, так і з законами, що регулюють відносини у відповідних галузях і сферах діяльності.

Формування ефективно діючої державної служби є одним з важливих завдань Української держави. Основу діяльності в цій сфері має встановити відповідне законодавство, система якого повинна бути спрямованою на комплексне врегулювання всього механізму державної служби — складової частини процесу державотворення. Державна служба повинна забезпечити стабільність управління, нормальне функціонування державного апарату, різних гілок влади. Досягти цього можливо шляхом розробки, прийняття і забезпечення реалізації значного масиву законодавчих та інших нормативних актів, які б регулювали державно-службові відносини, давали чітке поняття державної служби та державного службовця, посадової особи, категорій службовців, класифікацію посад, критерії їх заняття, питання проходження служби, правового та соціального захисту та ін.

*Надійшла до редколегії 20.04 98*