

## **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ**

**О. Петришин**, доцент НЮА України

### **Види державної служби: загальнотеоретичний підхід**

Постановка проблеми державної служби з точки зору найширшої її інтерпретації в межах юридичної науки — предметного поля загальної теорії держави і права, багатогранність видових проявів державно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачають особливий пізнавальний інтерес до питання про класифікацію державної служби. Найголовнішим здобутком загальнотеоретичної класифікації державної служби є те, що вона дає змогу оглянути різноманітні види державно-службової діяльності в масштабах усього суспільства, його цілісної державної організації. При цьому важливо підкреслити як ті ознаки, що підлягають загальнотеоретичному осмисленню і виступають як загальні для всіх різновидів державної служби, так і ті, котрі становлять безпосередній інтерес для галузевих юридичних досліджень.

Передусім, державна служба має бути поділена на два найбільших за обсягом різновиди, що мають найхарактерніші відмінності: цивільну і мілітаризовану державну службу. Відмітимо тут, що запропонована російським адміністративістом Ю. Старилімовим класифікація, коли виділяються: (1) державна служба, що включає в себе федеральну службу та службу на рівні суб'єктів федерації, а також військова служба і (2) цивільна служба, до складу якої входять муніципальна служба та служба в державних організаціях і установах, апаратах політичних партій, суспільних об'єднань, недержавних, некомерційних організацій, приватних підприємствах тощо, не витримує логічних вимог щодо єдності свого критерію, а тому не може претендувати на понятійну стрункість і узгодженість.

До мілітаризованої державної служби належать у першу чергу власне військова служба в збройних силах, а також служба в інших військових формуваннях, якими на прикладі України є Прикордонні війська, Війська внутрішньої і конвойної охорони, органи внутрішніх справ, Служби безпеки та деякі інші воєнізовані підрозділи. Мілітаризована державна служба поза всяким сумнівом підпадає під усі загальні ознаки державної служби і тому необґрунтованими та й

абсурдними видаються деякі спроби в юридичній і особливо публіцистичній літературі вивести службу в збройних силах та інших військових формуваннях за межі поняття державної служби. Водночас мілітаризована державна служба є специфічним різновидом державної служби, що дозволяє виділити і проаналізувати її певні особливі ознаки, виділити мілітаризованих державних службовців в окрему категорію — військовослужбовців, показати відмінності мілітаризованої служби від інших видів державної служби, головним чином від цивільної державної служби.

По-перше, створення мілітаризованої державної служби обумовлено необхідністю виконання державою особливих охоронних завдань. Наприклад, призначенням Збройних сил України є збройний захист незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України. Як основні завдання міліції розглядаються забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів, охорона і забезпечення суспільного порядку.

По-друге, змістовним елементом мілітаризованої державної служби є як можливість, так і реальне застосування примусу. Так, для виконання покладених на міліцію завдань відповідно до Закону України “Про міліцію” працівникам міліції надається право у деяких випадках застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю. Монополія на легальне застосування насильства вважається однією з найбільш істотних особливостей держави і тому мілітаризована державна служба і щонайперше військова служба є виразником державницьких засад у найбільш повному їх значенні, забезпечує застосування власне примусових аргументів державної влади. Так, Конституція України забороняє іншим інститутам, крім держави, — політичним партіям і громадським організаціям — утворювати воєнізовані формування.

По-третє, мілітаризована державна служба здійснюється зі зброєю в руках, “збройними групами людей”. На цю обставину є пряме посилення в чинному законодавстві. Так, Закон України “Про міліцію” кваліфікує міліцію як державний збройний орган виконавчої влади, призначення Збройних сил України вбачається у збройному захисті країни тощо. У цьому плані мілітаризовані державні інститути виступають як “матеріальні чи речові придатки влади”, покликані реально забезпечити виконання її рішень у необхідних випадках. За

таким критерієм можливе об'єднання службовців військових і воєнізованих формувань в одну загальну категорію, що передбачає врахування особливостей їх статусу, прав, обов'язків, відповідальності, соціального захисту.

По-четверте, вступ на мілітаризовану державну службу обумовлюється спеціальними вимогами до віку, стану здоров'я, фізичної підготовки, моральних якостей людей. Зокрема, особи, що вступають на військову службу і на службу в інші військові формування, повинні бути повнолітніми, пройти спеціальні медичні комісії, успішно скласти психологічні тести та ін. Саме з військовою службою пов'язано виникнення такого специфічного інституту, як складання присяги, покликане забезпечити моральну і політичну лояльність службовця, що згодом було поширене і на державну цивільну службу.

По-п'яте, мілітаризована державна служба будується на найбільш авторитарному різновиді відносин влади і підпорядкування, суворій ієрархії начальницького і підлеглого особового складу, обов'язковості наказів вищих для нижчих, що забезпечується чітко визначеною системою посад і військових звань, введенням форменого одягу і зовнішніх відзнак, функціонуванням спеціальних статутів про службу, в тому числі статутів і положень про дисципліну.

По-шосте, службовці мілітаризованої державної служби наділяються специфічним правовим статусом, мають низку визначених особливими умовами проходження служби спеціальних пільг, залучаються до відповідальності в особливому порядку, зокрема до адміністративної і матеріальної юридичної відповідальності. Пільги військовослужбовців передбачені окремими законами України: "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей", "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців і осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ" та ін. Військовослужбовці, а також особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ несуть відповідальність за адміністративні правопорушення згідно з дисциплінарними статутами, крім випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, але й у цих випадках до них не можуть застосовуватися такі заходи стягнення, як виправні роботи і адміністративний арешт.

Співвідношення між цивільною і мілітаризованою службою в загальній системі державного управління суспільством на "Сході" і на "Заході", яке історично складалося по-різному з перевагою відповідно цивільних чи військових чиновників, є одним з показників питомої ваги авторитарних чи ліберальних тенденцій політичного режиму, у будь-якому разі має бути обґрунтованим і виваженим. Не виправдують себе як надмірна мілітаризація відносин державної служби, перетворення її в слухняний "механічний агрегат", оскільки ситуації, що виникають у сфері державного управління у сучасному суспільстві, вимагають прийняття самостійних, творчих і відповідальних рішень, так і недооцінка специфіки воєнізованої організації службових відносин у тих галузях життєдіяльності держави, де це викликано необхідністю (при обороні країни, захисті правопорядку, ліквідації наслідків стихійного лиха тощо). Зокрема, до проблеми співвідношення сфер цивільної та мілітаризованої державної служби, належить, наприклад, питання про розмежування сфер управління у галузі оборони країною, яке здійснюється від імені держави міністерством оборони, і власне органом військового управління, яким виступають штаби збройних сил.

Тепер звернемося до власне цивільної державної служби, головною відмінністю якої від мілітаризованої державної служби є використання цивільних (невійськових) методів управління, які спираються головним чином на авторитет, а не на застосування примусу. Головною відмінністю цивільних державних службовців від мілітаризованих службовців є те, що перші є не військовими, а цивільними особами, не перебувають на військовій чи воєнізованій службі з усіма її вищезгаданими атрибутами.

Але і цивільна державна служба є досить складним утворенням, об'єднує різноманітні з точки зору більш предметної характеристики види службової діяльності щодо певних сфер функціонування держави та деяких інших важливих критеріїв. Насамперед слід розглянути класифікацію цивільної державної служби залежно від особливостей конкретної державної організації, коли вона поділяється на службу в державних органах і службу в інших державних організаціях — установах та адміністрації підприємств.

Тому не є випадковим прирівнювання законодавством України посад і рангів керівників державних підприємств до відповідних посад і рангів державних службовців та їх апарату, пенсійних прав державних органів та їх апарату з пенсійними правами інших державних службовців. Власне саме виділену на цій підставі сферу державної служби припускає проект Закону України "Про службу в державних органах та їх апараті", підготовлений викладачами Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

Згідно з цим проектом під службою в державних органах та їх апараті розуміється професійна діяльність осіб, що займають відповідні посади по практичному здійсненню їх завдань і функцій та одержують заробітну плату з коштів Державного бюджету. Таким чином, служба в державних органах та їх апараті розглядається як найбільш характерний для державності, істотний як за змістом, так і за обсягом різновид державної служби, особливості якого вбачаються у виконанні саме завдань і функцій державних органів відповідно до їх компетенції. Служба в державних органах та їх апараті характеризується як комплексний соціально-правовий інститут з позиції реалізації громадянами України конституційного права на державну службу, загальних принципів, етичних критеріїв, здійснення єдиної державної політики в цій сфері, особливостей правового статусу державних службовців та їх апарату, умов проходження служби, організації службової кар'єри, особливостей відповідальності службовців, їх соціальних гарантій і захисту.

Інший важливий різновид цивільної державної служби — професійна діяльність осіб, що займають посади в адміністрації державних підприємств, що зайняті виробництвом матеріальних благ, а також служба в державних установах, що здійснюють невиробничу діяльність у сфері охорони здоров'я, навчально-виховної, культурно-освітньої роботи, наукових досліджень і т. ін. Обсяг цього напрямку державно-службової діяльності і кількість службовців, зайнятих здійсненням завдань держави в економічній, культурно-виховній, екологічній сферах і галузі соціального захисту громадян, залежать від соціальних у широкому сенсі функцій держави. Основні категорії службовців, зайнятих на державних підприємствах, у державних установах і організаціях, складають, за даними Світового банку, працівники освіти (Україна — 4,5%, Франція, Німеччина — близько

2% відносно ВВП), працівники сфери медичного обслуговування (Україна — близько 3%, Франція, Німеччина — менше 0, 2% відносно ВВП) тощо. Водночас слід підкреслити, що оскільки соціальні функції держави обумовлюються головним чином не пануючими ідеологічними установками, а реальним рівнем економічного розвитку, то кількісний склад персоналу адміністрацій може бути в розвинутих країнах досить високим (наприклад, у Данії — близько 18% населення), що засновано на фундаменті економічного добробуту країни, а отже, обумовлено високим рівнем соціального захисту громадян .

Власне служба в державних органах та їх апараті може бути розділена відповідно до конституційного принципу поділу державної влади на службу в: 1) органах законодавчої влади; 2) органах виконавчої влади; 3) органах судової влади.

Що ж до служби в органах державної виконавчої влади, то з питання про віднесення цих осіб до категорії державних службовців немає ніяких сумнівів. Це і є державна служба в найбільш вузькому, або юридичному, сенсі в тому розумінні, що саме на цю категорію осіб поширюється окремий закон про державну службу в Україні — Закон “Про державну службу”. Тому, коли говорять про державну службу в будь-якому її аспекті, то у всякому разі мають на увазі насамперед організацію функціонування органів державної виконавчої влади.

Проте і щодо цих органів можна говорити про різні види службової діяльності: 1) про службу в органах державної виконавчої влади загальної компетенції — Кабінеті Міністрів, міністерствах, місцевих органах державної виконавчої влади — місцевих державних адміністраціях і 2) про спеціалізовану службу — в органах державної виконавчої влади, що мають спеціальну компетенцію (митних органах, податковій адміністрації, державних інспекціях, дипломатичних установах тощо). Власне чинний Закон “Про державну службу” встановлює категорії посад саме стосовно першого різновиду служби в органах державної виконавчої влади, тобто служби в таких органах, як Кабінет Міністрів, міністерства та місцеві державні адміністрації. Разом з тим Законом передбачається, що регулювання проходження служби в митних органах, податковій адміністрації, державних інспекціях повинно здійснюватися

окремими законами, присвяченими організації і діяльності відповідних органів.

Службу в органах судової влади може бути кваліфіковано як самостійний вид державної служби в широкому загальнотеоретичному аспекті. Суди, маючи певну специфіку своєї соціальної природи, яка дозволяє їм виступати арбітром з питань права, за іншими своїми істотними ознаками є складовою частиною державного апарату, і тому розгляд системи державного управління суспільством без діяльності судових органів, що здійснюють правосуддя, буде незавершеним. Розгляд і розв'язання правових конфліктів здійснюються від імені держави, за посередництвом відповідних державних інститутів — судових органів, оплачуються з коштів Державного бюджету. Правосуддя відправляється на професійних засадах, підготовка працівників судових органів провадиться за кадровим принципом — через систему навчальних закладів з підготовки та підвищення кваліфікації. Діють спеціальні кваліфікаційні та дисциплінарні комісії суддів, на суддів поширюється спеціальний правовий режим відповідальності, соціального і юридичного захисту. Отже, судді підпадають під усі істотні ознаки державних службовців і, якщо говорити точніше, — посадових осіб державного апарату, як власне вони й іменуються в Конституції України і статутному законодавстві. Так, Закон України “Про статус суддів” визначає статус судді як посадової особи державної влади.

В цьому сенсі правосуддя може бути кваліфіковано як особливий, спеціалізований за змістом і характером вид державної служби. Здійснення правосуддя є найбільш правовим як у плані ставлення до самої природи і змісту права, так і в аспекті детальної юридичної регламентації, різновидом державної служби, який має особливе значення для злагодженого функціонування правової державності. Тому правосуддя як різновид державно-службової діяльності може бути охарактеризованим не тільки як служба державі, а й, передусім як служіння закону і праву.

На наш погляд, є підстави розглядати діяльність органів законодавчої влади як окремий різновид державної служби в її загальнотеоретичному розумінні. Наведемо тут тільки деякі найбільш вагомні аргументи. Депутати вирішують найважливіші питання

державного життя шляхом прийняття законів, і тому функціонування парламенту не може бути виключеним із загального механізму державного управління суспільством, а діяльність депутатів — із цілісного уявлення про систему державно-службової діяльності. З позицій сучасних підходів до розуміння парламентаризму не викликає ніяких сумнівів те, що формування дієздатного і відповідального законодавчого органу в Україні неможливе без переходу депутатів на професійні засади роботи. Тому Конституція України містить пряме положення про те, що народні депутати повинні здійснювати свої повноваження на постійній основі, а новітні зміни до Закону “Про статус народного депутата” виходять з нагальної потреби професіоналізації депутатської діяльності. Ці особливості відображують специфічні ознаки професійної політичної діяльності і статусу професійних політиків, на яких акцентує сучасна теорія демократії, на відміну від безпосередніх форм здійснення народовладдя, прямої демократії.

З іншого боку, особливості формування депутатського корпусу, статусу депутатів як представників свого виборчого округу і народу дають підстави кваліфікувати депутатську діяльність як особливий різновид державної служби — політичну державну службу. Це саме політична державна служба, оскільки депутатський корпус формується за підсумками виборів на засадах політичного плюралізму, відображає співвідношення політичних сил і партій, парламент діє з використанням політичних механізмів боротьби і компромісів, а здійснення депутатами законодавчих повноважень обумовлено представництвом суспільних інтересів та інтересів виборців.

Депутатів з погляду загальнотеоретичної постановки проблеми державної служби можна кваліфікувати як політичних державних службовців. На підставі таких критеріїв до політичних державних службовців доцільно віднести президента, що обирається безпосередньо народом, і прем'єр-міністра, оскільки призначення і дача згоди на призначення на посаду останнього відповідно до конституційних засад демократичного правління провадиться головним чином за політичними мотивами. Ці особи приймають політично значущі для держави рішення, займають особливі політичні державні посади, несуть не тільки юридичну, а й політичну,



конституційну відповідальність за результати своєї діяльності. Наприклад, Конституція України використовує для характеристики статусу Президента не тільки термін “посада”, а й термін, покликаний підкреслити його особливу важливість — “пост” Президента.

Політичні складові цього різновиду державної служби обумовлюють те, що для успішної діяльності зазначених осіб особливого значення набувають політичні критерії і насамперед, здатності до політичного лідерства. На відміну від політичних державних службовців, які беруть участь у виробленні державної політики, завданням професійної державної служби як стабільного ядра державного управління, є підготовка і виконання управлінських рішень, надання населенню управлінських послуг.

Разом з тим політичних державних діячів слід відносити до державних службовців, оскільки вони займають посади в державному органі — парламенті на відміну від політичних діячів і службовців, що здійснюють свою діяльність у межах політичних партій та інших політичних недержавних організацій. Варто вказати і на такий аргумент на користь даної конструкції, що Конституція України регулює процедуру “вступу на посаду” депутата, хоча посада депутата, безумовно, відрізняється від посад у системі адміністративної державної служби перевагою політичних складових над суворо формалізованими юридичними компонентами.

Саме на найвищому рівні системи державного управління суспільством відбувається поєднання двох найважливіших засад: політичних, залежних від механізмів суспільного визнання, і “суто” управлінських, обумовлених вимогами професіоналізму, стабільності і наступності. Тому слід погодитися з тезою про те, що абсолютне відокремлення політики від управління, особливо на верхніх щаблях управління, є неможливим. Водночас недопустимими є як надмірна політизація управління, котра приводить до лозунговості і втрати компетентності державної діяльності, що слід вважати однією з характерних рис тоталітарних режимів, так і його повна деполітизація, що може відірвати управлінську систему, державний апарат від потреб і очікувань населення.

Актуальним для вітчизняної науки є питання про доцільність віднесення до політичних державних службовців вищого ешелону державних службовців членів уряду — міністрів та інших посадових

осіб, що входять його до складу. Відзначимо принагідно, що всі держави Європейського континенту, що стали на шлях демократії, США, Японія та інші розвинуті країни світу вже досить давно принципово вирішили для себе питання про необхідність виокремлення особливого різновиду державної служби — політичної служби і політичних державних службовців.

Іншими словами, цю проблему можна сформулювати таким чином: міністр є тільки виконавцем прийнятих політичних рішень чи повинен брати активну участь у їх розробці та прийнятті? Відзначимо насамперед, що у будь-якому разі міністрів слід кваліфікувати політичними державними службовцями як осіб, призначених за політичними мотивами. Конкретна постановка питання про те, кого слід вважати політичними державними службовцями, передбачає врахування низки факторів, серед яких не останнє значення мають традиції функціонування політичної системи в тій чи іншій країні. Однак об'єктивним науково обґрунтованим критерієм при цьому можуть стати особливості форми правління тієї чи іншої держави.

Так, парламентське правління обумовлює статус членів уряду як політичних службовців (політичних державних діячів), оскільки їх призначення проходить процедуру парламентського затвердження на підставі політичних вимог, і, крім того, їх діяльність підлягає безпосередньому парламентському і партійному контролю. У зв'язку з цим таку систему іноді називають “правлінням політичних партій”, що здійснюється за допомогою формування парламентської більшості і членів правлячого кабінету, які обираються парламентом, і тому допускає поєднання депутатського мандата з міністерськими посадами. Такий підхід дозволяє провести чітке розмежування політичної державної служби і професійної державної служби чиновників. Яскравим прикладом країни, де таким чином організована державна служба, є Велика Британія.

З іншого боку, модель президентського правління дає підстави для кваліфікації міністрів насамперед як державних службовців, що є членами “команди президента”, виконавцями його політичних рішень. За президентського правління міністри та інші керівники органів державної виконавчої влади виступають насамперед і в основному як управлінці та фахівці у своїх галузях. Однак і в США міністри вважаються політичними службовцями в тому сенсі, що

вони призначаються за результатами виборів і йдуть з посад разом з обраним народом президентом.

Як компромісний може бути охарактеризовано статус членів уряду в умовах парламентсько-президентського правління. Вони стосовно до особливостей української державності, з одного боку, є членами команди президента, оскільки призначаються ним і їх призначення не вимагає парламентської згоди. З іншого ж боку, подання членів Кабінету Міністрів до призначення Прем'єр-міністром, затвердження якого парламентом не може не враховувати політичних критеріїв, конституційне право парламенту на розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів і можливість прийняття щодо нього резолюції недовіри, ставить міністрів у залежність від політичних чинників і припускає їх характеристику не тільки як осіб, призначених з політичних мотивів, але і як державних діячів, хоча й меншою мірою, ніж в умовах парламентського правління.

Саме тому Закон "Про державну службу" лише згадує про особливості правового статусу Президента України, народних депутатів, Прем'єр-Міністра, членів Кабінету Міністрів України, тим самим допускаючи їх характеристику як державних службовців у найбільш загальному вигляді, але водночас виокремлює цих осіб із категорії професійних державних чиновників, відносить регулювання їх правового становища до відання Конституції і окремих законів. Кримінальний кодекс України встановлює відповідальність за замах на життя державних діячів, відносячи до них передусім Президента України, Голову та заступників Голови Верховної Ради України, Прем'єр-Міністра та членів Кабінету Міністрів України.

Самостійний конституційний статус органів прокуратури в Україні, їх функціональна самостійність дають підстави виділити службу в органах прокуратури як окремий різновид державної служби. Зокрема, згідно з нормами Конституції України прокуратура складає єдину систему органів. Організація органів прокуратури відповідно до чинного законодавства про прокуратуру передбачає особливий порядок призначення на посади прокурорських працівників, власну службу ієрархію, певний порядок проходження служби і службової кар'єри, класні чини, умови правового і соціального захисту.

Крім того, потрібно розглянути ще одну важливу класифікацію видів державної служби, засновану на необхідності розмежування, з одного боку, власне державних органів, а з іншого — їх апарату. Такий підхід дає можливість визначити правовий статус державних службовців, виходячи з конкретних функціональних напрямків діяльності органів, а також відповідні вимоги і кваліфікаційні характеристики посад на державній службі. Подібне розмежування провадиться також у новітніх дослідженнях у межах предмета теорії держави і права.

При цьому призначення апарату державного органу вбачається в тому, щоб сприяти діяльності державного органу, надавати йому консультативну, технічну допомогу. Служба в апараті державних органів входить до предмета адміністративного права з точки зору широкого його розуміння, тому вона може бути кваліфікована як державна служба в її адміністративно-правовому сенсі чи, використовуючи термінологію В. Авер'янова, як адміністративна служба. Хоча і тут слід враховувати специфічний момент, який проявляється в тому, наприклад, що згідно з чинним законодавством щодо організації системи державної служби повноваження спеціально створеного органу управління державною службою — Голодержслужби України повною мірою поширюються на апарат органів державної виконавчої влади і мають рекомендаційний характер для службовців апарату законодавчої і судової влади.

І, нарешті, слід підкреслити особливості ще одного виду державної служби — патронатної служби, що теж оплачується з державних коштів, але спрямована на безпосереднє забезпечення повноважень вищих, названих в Законі “Про державну службу” посадових осіб — Президента, Голови парламенту, Прем'єр-міністра, міністрів, глав обласних державних адміністрацій. Інститут патронатної служби був закріплений у Законі України “Про державну службу” за пропозицією члена робочої групи з розробки проекту цього Закону Ю. Битяка. На посадах патронатної служби відповідно до Закону “Про державну службу” знаходяться помічники, радники, консультанти, секретарі, прес-секретарі перелічених вище посадових осіб. Цих осіб відносять до групи некар'єрних державних службовців, основна особливість правового становища яких полягає в тому, що

відповідні посадові особи мають право самостійно підбирати і приймати на роботу таких службовців.

Власне на подібні, але більш схематичні критерії спирається російський федеральний закон від 5 липня 1995 р. "Про основи державної служби Російської Федерації", який поділяє всі державні посади на: 1) установлені для безпосереднього виконання повноважень державних органів — категорія "А"; 2) установлені для безпосереднього забезпечення виконання повноважень осіб, які заміщають посади категорії "А" (категорія "Б"); 3) засновані державними органами для виконання діяльності щодо забезпечення їх повноважень — категорія "В".

Однак недоліком такої класифікації є те, що, наприклад, до першої групи належать як політичні державні посади (президент, депутати), так і посади, які за своїм характером не є політичними (судді, прокурори), і тому цим Законом допускаються різні підстави для заміщення посад одного виду. Тим часом усі посади категорії "А" відповідно до російського закону виводяться фактично із системи державної служби, що є необґрунтованим без відповідних застережень і акцентів. Вочевидь, вживання понять, які застосовуються у російському законодавстві про державну службу для характеристики особливостей діяльності і правового статусу даної категорії службовців, створює термінологічні незручності, що для мови закону має неабияке значення.

*Надійшла до редколегії 10. 09. 2000*