

Біла-Тіунова Л.Р., ОНЮА

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ

Стаття посвячена теоретическому аспекту управління державною службою в Україні через призму цілей, функцій і принципів. Виділяються і характеризуються основні функції і принципи управління державною службою.

The article is devoted to the theoretical aspect of the state service in Ukraine through the prism of aims, functions and principles. Main functions and principles of the state service governing are selected and characterized.

Для визначення сутності та особливостей управління державною службою, насамперед, необхідно з'ясувати поняття терміна «управління». Як відомо, в юридичній науці термін «управління» використовується в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні управління – це керівництво кимсь або чимось, вплив на когось або на щось [1]. У вузькому розумінні управління – це свідомий, цілеспрямований і регулятивний вплив суб'єкта управління на об'єкт управління як безпосередньо, так і через спеціально створені структури з метою досягнення певного результату. Саме таке управління характеризується цілями, завданнями, функціями, принципами, правовими та організаційними засадами.

Важливим є визначення співвідношення термінів «державне управління», «управління державною службою» і «управління персоналом державної служби». Державне управління є видом соціального управління і оскільки державна служба, як публічно-правовий інститут, є складовою державного управління, вона також є об'єктом державного управління. Таким чином, поняття «державне управління» є набагато ширшим, ніж поняття «управління державною службою», оскільки вони співвідносяться як ціле та часткове. Більше того, управління державною службою є чинником державного управління.

У свою чергу, поняття «управління державною службою» є також складним явищем, основним змістом якого є: визначення й реалізація єдиної державної кадрової політики; формування кадрового корпусу державних службовців; встановлення державних посад та визначення їхнього статусу; встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; визначення порядку і правил проходження державної служби; оцінювання діяльності державних службовців; встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; встановлення та реалізація умов функціонування державних службовців та ін. Таким чином, поняття «управління державною службою» включає в себе таку важливу, однак не єдину, складову, як «управління персоналом державної служби» [2].

При з'ясуванні поняття та сутності цілей управління державною службою важливо зазначити, що ця категорія є похідною від цілей державного управління загалом та цілей функціонування державної служби, зокрема. Стосовно цілей державного управління важливо звернутися до наукових досліджень таких відомих вітчизняних науковців, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, І.М. Пахомов,

М.К. Якимчук та ін. [3], які є методологічним підґрунтям як для адміністративної науки, зокрема, так і для юридичної науки в цілому.

Звернення до цілей державної служби зумовлено предметом цього дослідження, а саме тим, що державна служба є правовим інститутом, який, власне, є об'єктом державного управління. Відповідно до чинного законодавства про державну службу і, насамперед, Закону «Про державну службу», основними цілями державної служби є створення: єдиної, професійної, політичної нейтральної і авторитетної державної служби; кадрового потенціалу, здатного забезпечувати: реалізацію завдань і функцій держави, надання управлінських послуг, реалізацію та охорону прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Враховуючи, що цілі – це уявлення про тривалі та значущі напрямки та очікувані наслідки певної діяльності, цілями управління державною службою є:

- а) забезпечення єдиної державної кадрової політики;
- б) підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців;
- в) підготовка державних службовців, здатних захищати права і свободи громадян, брати на себе відповідальність і проявляти ініціативність і творчість у виконанні посадових обов'язків.

Як відомо, цілі завжди конкретизуються у завданнях, які є не тільки похідними від цілей, але, у свою чергу, визначають функції та повноваження. Як правило, під терміном «завдання» прийнято вважати уявлення про напрямки та очікувані результати певної діяльності. Таким чином, відмінність між поняттями «цілі» та «завдання» полягає у ступені узагальненості напрямів та наслідків [4].

Для визначення основних завдань управління державною службою, насамперед, також необхідно звернутися до основних завдань самої державної служби.

Аналіз державної служби як публічно-правового, соціального, організаційного та процесуального інституту та чинного законодавства про державну службу дає підстави виокремити такі основні завдання управління державною службою:

- а) визначення й реалізація єдиної кадрової політики у державній службі;
- б) підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави;
- в) адаптація інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей;
- г) розвиток нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної системи державної служби;
- д) забезпечення політичної незалежності та стабільності державної служби; подальший інституційний розвиток державної служби;
- е) професіоналізація державної служби;
- ж) теоретико-правове визначення статусу державного службовця;
- з) формування кадрового корпусу державних службовців;
- і) застосування інформаційних технологій в системі державної служби;
- ї) підвищення відповідальності державних службовців;

- к) створення єдиної системи оцінювання державних службовців;
- л) правовий і соціальний захист державних службовців, фінансування державної служби;
- м) ведення Єдиного реєстру посад державних службовців;
- н) протидія корупції; проведення науково-теоретичних досліджень інституту державної служби [2].

В адміністративно-правовій науці прийнято вважати, що функції – це самостійні складові змісту управлінської діяльності. При цьому, науковці вкладають у це поняття різне змістовне навантаження. Так, І.Л. Бачило вважає, що функції управління характеризують спроможність суб'єкта управління виконувати відповідні дії. При цьому кожна функція включає низку послідових дій і операцій, які самі по собі також є функціями, але менш загального характеру [5]. На думку Г.В. Атаманчука, функції управління – це види владних, цілеорганізуючих і регулюючих впливів держави та її органів на суспільні процеси [6]. Ю.М. Старілов під основними функціями державної служби розуміє «загальні, типові, що мають спеціальну спрямованість види взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, що забезпечують досягнення узгодженості і впорядкованості у сфері державного управління» [7]. В.В. Волошина та К.О. Титов під функціями, що здійснюються державною службою, розуміють основні, головні напрями діяльності державного апарату. «Їх можна поділити на загальні і специфічні» [8]. В.В. Волошина виділяє ще одну групу (вид) функцій державної служби в Російській Федерації – допоміжні (факультативні) [9].

Особливістю функцій управління державною службою є те, що вони є похідними від функцій державного управління та функцій державної служби. Водночас, функції управління державною службою не є результатом автоматичного поєднання перших і других. Безперечним є той факт, що функції державного управління та функції державної служби у більшості випадків співпадають, оскільки державна служба є складовою державного управління. Їхній аналіз щодо управління державною службою дає підстави виокремити цілу низку функцій, які можна класифікувати на три групи:

1) основні (загальні), властиві для будь-якої управлінської діяльності: планування; регулювання; розпорядження; нормативно-правова; організаційна; кадрова; контрольна; фінансова; соціальна;

2) спеціальні, тобто такі, що є характерними для окремих видів управлінської діяльності. На відміну від основних функцій, спеціальні є менш консервативними та більш динамічними. Вони можуть змінюватися у залежності від пріоритетних напрямків політичного, економічного, соціального розвитку держави і суспільства, проведення конституційної, судової, адміністративної реформ та інших чинників. Серед спеціальних функцій управління державною службою слід виокремити такі:

а) прогнозування: суб'єкт управління повинен своєчасно визначати потреби державної служби у нормативно-правовому, організаційному, кадровому, інформаційному, фінансовому та іншому її забезпеченні;

б) планування: ця функція набуває особливого значення для подальшого становлення та розвитку авторитетної, стабільної та професійної державної служби;

в) кадрова: підготовка та залучення молоді до державної служби; розроблення і впровадження механізму оцінки професійних, ділових і моральних якостей кандидатів на посади державних службовців; заміщення посад державних службовців професійно підготовленими, висококваліфікованими фахівцями; дотримання державними службовцями норм і правил у межах посадових повноважень; удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; оновлення державних стандартів і змісту професійного навчання; поступовий перехід до безперервного навчання протягом періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій та ін. є обов'язковою умовою адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу;

г) мотивація: заохочення державних службовців за досягнення ними високих результатів; встановлення рівня оплати праці, що стимулюватиме залучення висококваліфікованих фахівців на державну службу і запобігатиме відпливу професіоналів, сприятиме сумлінній, високопродуктивній праці;

д) інформаційно-аналітична: розширення доступу до інформації щодо вакантних посад державних службовців, результатів контролю за дотриманням порядку проходження державної служби, державної статистичної звітності з питань державної служби; забезпечення функціонування інформаційної системи з питань професійного навчання, добору кадрів і обліку проходження державної служби;

з) допоміжні, які мають на меті забезпечення реалізації основних та спеціальних функцій управління державною службою (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення та ін.) [2].

Важливо зазначити, що управління державною службою здійснюється на певних вихідних положеннях, засадничих ідеях, вимогах, які іменуються принципами. Термін «принципи державної служби» (від лат. «*principium*» – основні, найзагальніші, вихідні положення) означає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої державної служби. Принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців.

В юридичній науці принципи визначаються, як: 1) вихідні положення та теоретичні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства, найбільш характерні риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи [7 с. 197]; 2) вимоги, які: а) обов'язкові для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою мають відношення до державної служби; б) поширюються на всі види державної служби і є загальними в рамках державної служби; 3) охоплюють всі організаційні, правові та інші сторони, із яких складається зміст державної служби [10].

Принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо.

Принципи державної служби нерозривно пов'язані з принципами адміністративного права і принципами державного управління. Більше того, значною мірою вони є похідними від останніх, оскільки відображають найбільш суттєві сторони організації і діяльності державних органів. Водночас, вони також впливають на розвиток та удосконалення принципів як адміністративного права, так і державного управління. Отже, принципи державної служби – це основоположні, ідеї, настанови, які визначають основні напрямки реалізації завдань, цілей і функцій державної служби, її організацію і функціонування, правовий статус державних службовців.

Принципи державної служби закріплюються в Конституції України, Законі «Про державну службу» [11, ст. 3] та інших нормативно-правових актах. Єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає. Вони є досить різноманітними, багаточисельними і взаємообумовленими один одним. Відповідно до ст. 3 Закону державна служба ґрунтується на таких основних принципах, як: служіння народові України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Важливо зазначити, що окрім ст. 3 Закону «Про державну службу», принципи державної служби передбачені також в інших статтях Конституції України і Законі України «Про державну службу», зокрема: ст.ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність.

В адміністративній науці виокремлюють різні види принципів державної служби: конституційні й організаційно-функціональні; основні, організаційні і функціональні та ін. Найбільш поширеною є точка зору, відповідно до якої виокремлюють два види принципів державної служби: а) конституційні (загальні): служіння народові України; демократизм і законність; рівність доступу до державної служби; пріоритет прав людини і громадянина; політична і релігійна нейтральність; гласність і прозорість та ін.; б) організаційно-функціональні, які відображають, насамперед, її особливості, як комплексного публічно-правового утворення, єдиної соціально-правової системи, які впливають із завдань і функцій державної служби. До цього виду принципів можна віднести: професіоналізм і компетентність; ініціативність; чесність і відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян та ін.

Деяко іншої точки зору стосовно організаційно-правових (організаційно-функціональних) принципів дотримується В.Я. Малиновський, який відносить до них: єдність системи державної служби; політичну нейтральність державної служби; рівність доступу до державної служ-

би; ієрархічність системи державної служби; уніфікованість державної служби; стабільність інституту державної служби; ефективність державної служби; систему заслуг [12, с. 24].

Принципи управління державною службою, аналогічно функціям, є похідними від принципів державного управління та принципів державної служби. Аналіз теоретико-правових положень державної служби дає підстави виокремити такі принципи управління державною службою:

1) законності. Державні органи, які здійснюють управління державною службою, створюються у відповідності до закону, реалізують свої повноваження у межах і в спосіб, визначених законом. Їхня діяльність здійснюється тільки у відповідності до Конституції України, законів, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів;

2) прозорості. Цей принцип передбачає: об'єктивне та вичерпне інформування громадськості про діяльність державних органів та їх апарату; створення умов для взаємодії між державними органами і громадськістю; залучення широких верств населення до обговорення та оцінки програм діяльності державних органів; запровадження процедури публічної звітності державних органів та їх керівників; запровадження прозорості процедури просування по службі на підставі професійних досягнень; прозорість процедури прийняття державними органами рішень, забезпечення участі громадськості у їх підготовці; організація відкритого доступу до архівних матеріалів державних органів; оприлюднення через засоби масової інформації відомостей про доходи, отримані протягом року державними службовцями, які займають посади 1–2 категорій; проведення громадської оцінки результатів діяльності державних органів шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян для визначення рівня задоволення їх потреб у наданні управлінських послуг; запровадження механізму аналізу звернень громадян з питань ефективності функціонування апарату державних органів; запровадження прозорих механізмів обліку вакантних посад державних службовців та їх заповнення; інформування громадськості з питань європейської інтеграції у сфері державної служби;

3) єдиності державної служби. Оскільки державна влада в Україні єдина, система державних органів єдина, то і державна служба повинна бути єдиним публічно-правовим інститутом, який включає в себе типи та види державної служби. Єдина система державної служби передбачає: а) становлення та розвиток законодавства про державну службу з обов'язковим прийняттям основного закону про державну службу, який регулював би основні засади державної служби; б) встановлення єдиних вимог до кандидатів на посаду державних службовців; в) встановлення єдиних критеріїв оцінки діяльності державних службовців;

4) підпорядкованості вищестоящим державним органам і посадовим особам вищого рівня державних органів і державних службовців нижчого рівня. Державна служба являє собою складну ієрархічно побудовану систему, в якій основним методом діяльності є субординація. Підпорядкованість державних органів нижчого рівня державним органам вищого рівня встановлюється законами, положеннями про державний орган. Підлеглисть державних службовців передбачається положенням

про державний орган та посадовою інструкцією. Рішення, розпорядження, накази, вказівки вищестоящих державних органів та посадових осіб є обов'язковими для виконання державними органами та державними службовцями нижчого рівня. Їхнє невиконання або неналежне виконання є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників державних органів, посадових осіб або державних службовців. Водночас, відповідно до ст. 60 Конституції України ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази;

5) політичної незалежності державної служби. Основною ціллю державної служби є задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина та реалізації завдань і функцій держави. Таким чином державна служба – це вид державної діяльності, спрямованої на досягнення встановлених цілей та завдань, публічно-правовий інститут. Державна служба є політично незалежною інституцією, а для державних службовців передбачається принцип політичної нейтральності. З огляду на зазначене особливого значення набуває принцип політичної незалежності державної служби, оскільки окремі державні органи, які наділені повноваженнями у сфері державної служби, є політичними органами;

6) стабільності державної служби. Цей принцип тісно пов'язаний з попереднім і є одним із головних гарантів єдиності державної служби, її цілісності та соціальної значимості. Стабільність державної служби зумовлюється: визначенням єдиної державної кадрової політики; законодавчим визначенням типів і видів державної служби, видів державних службовців і державних посад; удосконаленням законодавства про державну службу; чітким розмежуванням політичних та адміністративних посад; своєчасністю вирішення питань заміщення вакантних посад особами з відповідною професійною підготовкою; незмінністю заступників керівників державного органу та керівників структурних підрозділів державного органу у разі зміни керівника цього органу та ін. [2].

Література:

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. – К., 1997; Авер'янов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наук. думка, 1979; Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2004; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М: ТЕИС, 1995; Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. – К., 1999; Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2001; Овсянко Д.М. Административное право. – М., 1997 та ін.
2. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служби в Україні: підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса: Фенікс, 2009. – 688 с.
3. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Коваленко В. Л. Проблеми реформування державного управління та адміністративного права // Правова держава: ювілейний щорічник наукових праць. – Вип. 10. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 1999; Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог // Право України. – 2003. – № 9. – С. 24–30; Авер'янов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. – К.: Наукова думка,