

*Ю. П. Битяк*  
професор, директор Інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування АІПрН України

### **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Закон України про державну службу чітко встановлює три умовні групи вимог, дотримання яких необхідне для вступу і проходження державної служби. Перша і друга групи стосуються відповідно правового статусу громадянина — громадянство України та вік перебування на державній службі, а також відсутність обмежень (заборон) на прийняття і проходження державної служби. Третя група пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки), конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою процедурою. Обов'язковою вимогою, відповідно до рішення Конституційного Суду України, для зайняття посади державного службовця є знання державної — української мови.

Реформування державної служби ставить за мету створення ефективної системи державного управління відповідно до стандартів демократичної, правової держави, умов для захисту прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Стратегія передбачає головні напрямки удосконалення побудови і розвитку системи сучасної державної служби. Серед них такі, як оптимізація управління державною службою, забезпечення конкурентності, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі, підвищення загальної культури державних службовців, суспільної довіри до них, професійне навчання державних службовців та кадрового резерву, наукове забезпечення реформування державної служби та ін. У розвиток Стратегії Кабінетом Міністрів України розроблені і 26 липня 2000 р. затверджені Указом Президента України “Заходи на виконання Стратегії реформування системи державної служби в Україні” [1]. У Заходах на виконання Стратегії передбачені конкретні напрямки удосконалення державної служби в Україні від підготовки фахівців, створення кадрового резерву до вдосконалення всього кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату. Заходи уточнюються кожного року Координаційною Радою з питань державної служби при Президентові України.

Координаційною Радою пропонується, поряд з іншим, ряд заходів законодавчого характеру, в тому числі змін і доповнень до чинного Закону України “Про державну службу”, інших законів, що стосуються державної служби в окремих галузях управління, прийняття нормативно-правових актів із проблем державної служби на рівні актів Кабінету Міністрів України, Голодержслужби України. Зокрема, 23 жовтня 2000 р. Голодержслужбою України були затверджені “Основні правила поведінки державного службовця” [2]. Впливає питання про розосередження наукових і практичних сил по удосконаленню законодавства у сфері державної служби. Основні правила розроблені на виконання заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні, в той час, як на виконання плану заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією розроблено проект Кодексу основних правил поведінки державного службовця. І Стратегія, і Національна програма затверджені Указами Президента України. Чи не доцільніше об'єднати зусилля з усіх напрямків реформування державної служби, скоротити кількість документів у цій сфері? А розпочати таку роботу можна з розробки і прийняття Закону “Про Загальні засади державної служби в Україні”, на базі якого прийняти окремі закони щодо різних видів державної служби (служби в апараті виконавчої влади, служби в правоохоронних органах, державних установах освіти, охорони здоров'я тощо), Кодексу загальних правил поведінки державного службовця. На такій основі логічним буде розвиток законодавства у сфері державної служби щодо проблем підготовки кадрів державних службовців, їх навчання, кадрового резерву, конкурсного відбору, перекваліфікації і підвищення кваліфікації, просування по службі, атестації державних службовців. Вважаємо, що такий підхід дозволить створити якісні правові засади державної служби з одного боку, а з іншого — умови для недопущення руйнації системи державної служби, гарантії її розвитку та утвердження відповідно до конституційних вимог. Постійне доопрацювання, внесення змін та доповнень до чинного Закону України “Про державну службу” не може вирішити всіх проблем, оскільки він все ж таки розрахований на службу в органах виконавчої влади та їх апараті. Слід врахувати з цього приводу і досвід законодавчого регулювання інших країн.

Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти дають можливість віднести державну службу України до традиційної бюрократичної системи, оскільки вона базується на законодавстві, багато в чому схожа з континентальною державною службою. Звичайно державна служба в нашій державі розвивається на основі Конституції з врахуванням національних традицій, практики державотворення, сучасного реформування економічної та політичної системи, матеріальних і фінансових можливостей та ін.

Для вирішення проблем правового регулювання державно-службових відносин у нашій державі важливе значення має визначення пріоритетних напрямів у цій діяльності, розробка системного підходу до створення законодавства, що має скласти інститут державної служби. Насамперед слід зробити аналіз конституційних норм, які встановлюють основи побудови державного апарату, його системи та структури, формування кадрової політики держави. Не викликає сумніву необхідність чіткого визначення, які види 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 державі”, і її статус визначається законодавством про державну службу.

Вирішення проблем кадрової політики держави пов'язане з визначенням кола державних органів та посадових осіб, які мають право регулювати основні правовідносини, які виникають у сфері державної служб. Окрім Верховної Ради України до них слід віднести Президента України та Кабінет Міністрів України, які спрямовують свої зусилля на проведення виробленої політики в життя, а також вирішують проблеми підготовки, атестації, підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву та ін. 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 та інших законах, у той час як відомо, що і Президент і Кабінет Міністрів в практичній діяльності не можуть не торкатись проблем кадрового забезпечення і фактично їх вирішувати.

Удосконалення державної служби також пов'язано з вирішенням інших питань, які мають важливий характер. Це виявлення впливу конституційних положень та чинного законодавства на розвиток правового статусу державних службовців, визначення системи та сфери законодавства про державну службу, вивчення досвіду інших країн у справі регламентації державної служби та можливостей його застосування у практиці 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 більшою мірою регулюватися адміністративно-правовими нормами, оскільки вони мають публічно-правовий характер [3].

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 має більш чітко встановлювати основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, їх функції, заходи соціального захисту та відповідальності, вирішувати проблеми службової кар'єри. На погляд автора, становлення та розвиток державної служби в Україні повинно спиратись на чітку, конкретну програму, основним в якій має бути стратегія оновлення апарату зі збереження наявного кадрового потенціалу, досягнення збалансованого розвитку і функціонування держави в інтересах громадянського суспільства. Роблячи наголос у законодавстві про державну службу на пріоритетності прав та свобод людини і громадянина, не слід 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.

Програма розвитку законодавства про державну службу має стати складовою частиною 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 постати питання про розробку, якщо не концепції розвитку законодавства про державну службу, то плану законотворчої діяльності в цій сфері. При цьому доцільно чітко визначитись з питаннями пріоритетності законів, термінів їх підготовки, розгляду та прийняття.

Мова йде про нові підходи до проблем правового забезпечення діяльності державних службовців, і, зокрема, у відносинах з громадянами, зміні характеру цих відносин, розробку принципів організаційної культури при виконанні службовцями своїх обов'язків. Така зміна полягає у 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.

У 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, наголошуючи у законодавстві про державну службу щодо пріоритетності прав та свобод громадянина, слід, все ж таки, виходити при реформуванні державної служби із раніше названих критеріїв, в основу яких покласти загальну кадрову політику держави, конституційні засади верховенства права, поділу державної влади на гілки, законності, гласності, відповідальності за доручену справу та інші.

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

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

Виходячи з того, що державна служба єдина в своїй основі, оскільки завжди пов'язана з управлінням, то вважаємо, найбільш загальні приписи цього інституту законодавства мусить об'єднувати закон, в якому були б положення, притаманні усім видам служби, категоріям посад і службовцям, організації керівництва і управління державною службою, закріплені принципи державної служби, закладені основи для подальшого регулювання державно-службових відносин. Таким може бути Закон України "Про засади державної служби" чи Основи законодавства України про державну службу.

На базі цього нормативного акту можуть прийнятися інші (на рівні Закону), які 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 та ін.

Один із таких законів вже прийнято. Мова йде про Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р. [4].

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.

Завершальний вигляд правове регулювання державної служби отримає у випадку, коли будуть врегульовані питання проходження служби працівниками 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'єднаннях, що стосуються соціально-культурної сфери, промисловості, інфраструктури. Ці закони повинні узгоджуватися як із законодавством про державну службу, так і з законами, які регулюють відносини у відповідних галузях і сферах діяльності.

#### *Література*

1. Офіційний Вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1260.
2. Там само. — 2000. — № 45. — Ст. 1971.
3. Старілов Ю. Н. Службное право. — М., 1996. — С. 301.
4. Урядовий кур'єр. — 2001. — 4 липня. — № 116.