

В. Л. Коваленко
науковий співробітник Відділу проблем
державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Державна служба є складним соціально-політичним явищем, подальший розвиток якого повинен відбуватися відповідно до положень Основного Закону та на науково обґрунтованій основі. Тому, важливого практичного значення набуває забезпечення наукового супроводу намічених реформ. За таких умов дослідження різних аспектів проблем державної служби, зокрема в контексті її проходження службовими і посадовими особами державних органів, є дійсно актуальними.

Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року [1], встановила ліберально-демократичні пріоритети в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх відповідальність перед людиною і визначила перспективи подальшого розвитку українського суспільства. Реалізація норм-принципів Конституції вимагає системного оновлення діяльності всього державного механізму. Одним з головних завдань сучасного українського державотворення є радикальна зміна недосконалої системи державного управління, що потребує проведення широкомасштабної адміністративної реформи. Це означає, що потрібно розробити, випробувати і запровадити нову, більш прогресивну модель української державної служби.

В основу здійснення реформування системи державного управління указом Президента України № 810 від 22 липня 1998 р. було покладено основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні [3], розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. На вдосконалення інституту державної служби спрямована також затверджена указом Президента України Стратегія реформування системи державної служби України [4].

Зазначені перетворення потребують переосмислення завдань та функцій держави, нового погляду на визначення і розмежування повноважень державних органів, їх службових і посадових осіб, оновлення змісту, стилю та методів роботи державного управлінського апарату, забезпечення прав та свобод людини і громадянина, в тому числі права рівного доступу громадян України до державної служби.

Реалізація зазначених перетворень об'єктивно ускладнюється необхідністю подолання наслідків системної кризи в державі та суспільстві, а також тим, що чинний Закон “Про державну службу” прийнятий 16 грудня 1993 року [2], розроблявся і запроваджувався хоча і після проголошення державної незалежності, але перед прийняттям Конституції незалежної України [1]. Зараз цей Закон вже фактично не відповідає сучасним вимогам щодо правового регулювання державної служби як цілісної системи, так і таких її складових, як система органів державної влади, статус державного службовця, проходження державної служби державними службовцями. Методологічно, політично і термінологічно зазначений Закон застарів, його творчо-новаційний потенціал вже фактично вичерпано. Це підтверджується зокрема тим, що: **по-перше**, на момент прийняття Закону в Україні функціонував державний апарат радянського зразка та панував принцип “людина для держави”, продовжували функціонувати органи державної влади у вигляді наскрізної системи Рад депутатів трудящих, форми власності були нерівними, багатопартійність лише утверджувалася, Інститут державної служби перебував у стадії становлення; **по-друге**, на відміну від радянських часів, зараз вже об'єктивно не можна ототожнювати такі поняття, як “бюджетна сфера” та “державний сектор”, а також “державні службовці” та “працівники державних підприємств, установ, організацій”; **по-третє**, чинний Закон встановив лише деякі особливості правового регулювання служби державних службовців, не відмежувавши їх від інших категорій найманих працівників, які працюють за “звичайним” трудовим договором.

Зазначене дозволяє відзначити такі найбільш актуальні проблеми правового регулювання державної служби в Україні:

по-перше, проблематика державної служби є досить складною, тому вона досі розглядається в основному фрагментарно, епізодично. Як наслідок, на сьогодні практично відсутні комплексні теоретичні дослідження питань державно-службових правовідносин та проходження державної служби державними службовцями, тим більше із застосуванням нових підходів, що відповідали б критеріям неупередженого неполітизованого наукового дослідження;

по-друге, дослідження питань державної служби та її проходження державними службовцями під кутом зору співвідношення приватно-правових та публічно-правових правовідносин не тільки не проводилися, але ще не ставилися як наукова проблема. На жаль, до цього часу державно-службова тематика розглядається традиційно, як і за радянських часів, лише з приватно-правових позицій притаманних трудовому праву. Тобто державних службовців до цього часу пропонують розглядати в нашій країні лише як окрему категорію найманих працівників. І це незважаючи на те, що на відміну від працівників установ та організацій, які перебувають у так би мовити “звичайних” трудових відносинах з працедавцем, державні службовці державних органів та їх апаратів фактично знаходяться не у трудових, а у специфічних державно-службових відносинах з державою;

На мій погляд дослідження означених наукових завдань дадуть змогу розробити нову теоретико-практичну основу для втілення адміністративної реформи та реформи адміністративного права в питаннях удосконалення завдань, структури та функціонування державної служби, оновлення її принципів та основних положень, визначення таких базових понять, як “державна служба України” та “державні службовці України”, а також сфери дії нового Закону з питань державної служби.

Основною метою такого наукового дослідження має стати комплексне наукове опрацювання теоретико-методологічних аспектів та практично-прикладних завдань щодо як з’ясування відмінностей державної служби державних службовців від інших суспільно-корисних видів публічної діяльності, так і визначення особливостей правового статусу державних службовців (осіб, на яких поширюється чинний Закон України “Про державну службу” 1993 р.), а також умов і порядку проходження різних видів і типів державної служби службовими і посадовими особами державних органів. Насамперед потрібні дослідження державної служби як цілісної системи, з метою визначення її змісту, організаційно-правових особливостей, можливостей та шляхів її правового регулювання, і на цій основі — розробка як наукових рекомендацій, так і законодавчих пропозицій щодо напрямків і можливих шляхів їх вдосконалення та оптимізації.

Об’єктом такого комплексного дослідження має бути визнана саме державна служба як реально існуюче соціально-державне явище, як правовий інститут, а також суспільні відносини, що виникають на державній службі під час та щодо її проходження.

Предметом такого дослідження має бути визнано проходження державної служби з метою виконання державними органами, їх апаратами (їх службовими та посадовими особами) завдань і функцій держави. Саме під таким кутом зору доречно досліджувати проходження державної служби — як послідовно здійснюваний процес, що починається з набуття статусу “державний службовець” і завершується його втратою. Тобто ми пропонуємо розглядати проходження держслужби держслужбовцями як правовий підінститут (в межах інституту державної служби). На мою думку, це дасть змогу зосередитися на дослідженні суспільних відносин, що виникають у зв’язку та під час проходження державної служби особами, наділеними законодавством України статусом “державний службовець” та виявити і підтвердити їх державно-управлінський, тобто публічно-правовий характер.

Як впливає із системного правового аналізу чинного законодавства, державними службовцями у суто формально-юридичному значенні можуть вважатися лише особи, на яких повною мірою поширюється дія чинного Закону про державну службу, а також окремі категорії службовців, щодо яких спеціальними законами встановлено, що вони також вважаються держслужбовцями.

Особливість статусу “державний службовець” пов’язана як з умовою обіймання посади, віднесеної до певної категорії посад державної служби, присвоєнням персонального рангу державного службовця (а не класного чину чи іншого спеціального звання) і прийняттям Присяги державного службовця України. Інші ж особи, які перебувають на службі в державних органах, але не приймають Присяги державного службовця та яким не присвоюється ранг державного службовця можуть вважатися державними службовцями в більш широкому значенні, оскільки вони не набувають статусу “державний службовець” відповідно до Закону України “Про державну службу”.

Вказане означає, що потрібно розрізняти широке та вузьке значення базових понять “державна служба” та “державний службовець”. Тобто твердження про те, що будь-які особи, які служать чи працюють в органах державної влади та їх апаратах і одержують винагороду за службу чи працю за рахунок державних коштів нібито є державними службовцями відповідно до чинного Закону про державну службу (тобто у формально-юридичному значенні), є юридично некоректним.

На даний час такі категорії службовців державних органів як, наприклад, прокурори, слідчі, податківці, судді, митники, військовослужбовці тощо можуть вважатися “державними службовцями” у широкому розумінні.

Не можна вважати державними службовцями службовців державних підприємств, установ, організацій (лікарі, вчителі, науковці тощо), оскільки їх професійна діяльність не пов'язана зі здійсненням державного адміністрування.

Під терміном “державне адміністрування” ми розуміємо професійну та повсякчасну діяльність у сфері державного управління та державного регулювання.

Тому пропоную таку гіпотезу зазначеного дослідження — комплексна розробка теоретичних та практичних питань проходження державної служби державними службовцями державних органів та їх апаратів як особливого виду публічної служби (публічної корисної діяльності, що здійснюється в умовах її поділу на просту і складну; на фізичну та інтелектуальну; на задоволення державного, комунального чи приватного інтересу), традиційного розмежування права (на публічне і приватне), розподілу державної влади (на законодавчу, судову і виконавчу), виділення в межах категорії “кадри” окремих груп (керівники, службовці, працівники, службові і посадові особи), існування різних секторів економіки (державний, комунальний, приватний), різних джерел фінансування (державні кошти, кошти місцевого самоврядування, кошти громадян, кошти міжнародних організацій, кошти господарюючих суб'єктів) тощо.

У порядку постановки проблеми вважаю за можливе та доцільне з'ясувати співвідношення приватного та публічного аспектів у діяльності державних службовців (службових та посадових осіб системи органів державної влади та їх апаратів) та проведення наукового дослідження цього питання.

На підставі матеріалів вже проведеного мною дослідження можу зробити висновок про те, що правовідносини, які виникають під час та щодо проходження державної служби державними службовцями за своєю суттю є відносинами державно-службовими — вони спрямовані на виконання певної частки завдань та функцій держави (в межах повноважень за конкретною посадою державної служби) з метою реалізації публічної державної влади в інтересах українського суспільства в цілому. Тобто служба державних службовців у державних органах фактично є, і повинна бути визнана на законодавчому рівні особливим видом публічної суспільної корисної діяльності, відмінною за своєю суттю і спрямованістю від діяльності (приватної праці) працівників державних установ, організацій, підприємств [5].

Зазначене відповідає теоретичним засадам шляхів вирішення проблем державного управління [6]. Оскільки на відміну від ***приватно-правових відносин***, що виникають в процесі та у зв'язку з виконанням працівниками трудових чи цивільних обов'язків, відносини, що виникають в процесі та у зв'язку з виконанням державними службовцями обов'язків державної служби, ***є відносинами публічно-правовими***.

На підставі цього я і висуваю і обґрунтовую ідею, суть якої полягає в необхідності ***започаткувати кардинальні зміни у ставленні до правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку та щодо проходження державної служби державними службовцями — вони мають регулюватися не трудовим правом (приватно-правові відносини), а адміністративним правом (публічно-правові відносини).***

Література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року №3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Концепція Адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — К., 1998. — 62 с.
4. Стратегія реформування державної служби в Україні: Затверджено Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599.
5. Кодекс законів про працю України: Прийнятий 10 грудня 1971 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — № 50. — Ст. 375 (з наступними змінами та доповненнями).
6. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні: Наукова доповідь / Під заг. ред. академіка НАНУ Ю. С. Шемшученка і д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. — К., 1995. — 23 с.