

6. Вопросы германской истории. Пемцы в Украине: Материалы укр.-герман. науч. конф. Днепропетровск, 26–29 сентября 1995 г. — Днепропетровск: ДГУ, 1996. — С. 21.
7. Keller K. Du deutschen Kolonien in Sudnessland: In 2 Bd. — Odessa, 1905–1914. — Bd. 1. — S. 20.
8. Причорноморские пемцы. Их вклад в развитие г. Одессы и региона, 1803–1917: Библиогр. указ. / Сост. В. В. Самодурова. — О., 1999. — С. 35.

УДК 35.08

О. С. Білоусов

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Сутність державної служби визначається її соціальним призначенням. У свою чергу, соціальний характер державної служби, згідно із сучасними підходами, полягає в тому, що здійснення управлінських дій повинно відповідати інтересам усього суспільства, а не окремих осіб, тому що держава має бути виразником інтересів усього народу і служити саме йому. Статус, мета і завдання державної служби є вихідними з інтересів, мети, завдань і волі соціуму.

Об'єктивна природа державної служби як соціального інституту зумовлена зміненою природою й призначенням нової демократичної і правової держави. Важливо зазначити, що це не тільки апарат класового насильства, характерний для тоталітарних режимів, а й суттєвий інститут консолідації суспільства. Державні службовці у соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом. У цьому і полягає природа державної служби як соціального інституту.

Соціальний характер державної служби розкривається і через сукупність конституційно-правових норм, якими закріплено пріоритет прав і свобод громадян, яких повинні дотримуватися державні службовці. Важливими для функціонування державної служби є, зокрема, конституційні положення, відповідно до яких формуються конституційні принципи діяльності державної служби, згідно з якими діяльність державних органів повинна бути спрямована на дотримання й захист конституційних прав та свобод громадян.

«Сутність державної служби має соціальну обумовленість, бо переслідує суспільно корисні цілі і завдання, що полягають у служінні суспільним інтересам. Вирішуючи чисельні суспільні та державні завдання, державна служба виконує функції забезпечення, виконання й реалізації державної влади, яка повинна слугувати суспільству» [1]. Тому сутність державної служби полягає у виконанні нормативно встановлених соціально-державних функцій. «Сутність поняття державної служби полягає в такому:

1) державна служба — це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією — необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження;

2) у межах цієї професійної діяльності реалізується компетенція державних органів;

3) ця діяльність направлена на забезпечення функціонування державних органів і вона полягає у виконанні посадових обов'язків» [2].

На думку Г. В. Атаманчука, державну службу можна розглядати як практичну і професійну участь у здійсненні цілей і функцій держави через виконання обов'язків і повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі. Причому ключовим словом тут є «виконання», що означає не просто роботу, яка вимірюється часом або кількістю підготовлених документів, а формування владно-управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, державним органом та об'єктами, що ними управляються [3].

Загальноновизнаного поняття явища «державна служба» у науковій юридичній літературі не існує. Д. М. Овсянко під державною службою розуміє професійну діяльність по забезпеченню виконання повноважень державних органів [4]. «Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті з метою практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів», — зазначає Ю. П. Битяк [5]. «Під державною службою, — вказує Д. Н. Бахрах, — розуміється професійна діяльність осіб, займаючих державні посади категорій “В” і “В”, по забезпеченню виконання повноважень державних органів» [6]. За думкою А. Ф. Ноздрачева, державна служба як вид професійної діяльності означає безперервне, компетентне забезпечення виконання повноважень державних органів особами, які знаходяться на державних посадах. «Державна служба — це професія для державних службовців, що вимагає спеціальної підготовки, додержання спеціальної освіти. Тому вони приймаються на “постійну роботу”, їм присвоюються кваліфікаційні розряди, звання, ранги» [7]. В. В. Воробйов під державною службою розуміє таку соціальну діяльність службовців, яка здійснюється ними професійно у складі державного апарату, а також підлеглих йому організаціях, підприємствах, установах з метою створення господарсько-виробничих, соціально-культурних, адміністративно-політичних передумов, необхідних для функціонування та розвитку суспільства [8]. З точки зору А. Є. Пашерстника, державна служба — це «трудова діяльність у якості співробітника державної установи або підприємства в галузі управління, організації та інших сферах розумової праці, включаючи і відповідні спеціальні функції» [9]. Л. В. Коваль вважає, що державна служба — це різновид професійної діяльності в організаціях, які окреслюються сферами державного сектора виробництва, в організаціях транспорту, торгівлі, організаціях, завданням яких є забезпечення внутрішньої стабільності держави, в навчальних, наукових установах, закладах охорони здоров'я, культури, муніципальних утвореннях [10]. В. М. Манохін уявляє державну службу як «одну з сторін суспільно-корисної діяльності держави в галузі організації і правового регулювання особового складу — державних службовців у галузі практичного здійснення завдань і функцій держави» [11]. А. П. Альохін і Ю. М. Козлов зводять розуміння державної служби в широкому сенсі до виконання службовцями своїх обов'язків (роботи) в державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, інших організаціях; державна

служба у вузькому сенсі, за думкою цих авторів, полягає у виконанні службовцями своїх обов'язків лише в державних органах [12]. Б. М. Лазарев визначає державну службу як служіння державі, тобто виконання за її дорученням і за плату діяльності по реалізації завдань і функцій держави в державних органах [13].

Аналіз наведених точок зору вчених щодо сутності державної служби, сучасної практики її функціонування дозволяє виокремити такі найсуттєвіші ознаки останньої:

- мета державної служби розглядається як упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою із соціально-економічними гарантіями державної служби. «Як державний соціальний інститут вона має сформувати суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку держслужби з життям народу, тобто вона має розкрити свою соціальну природу. І другий напрямок у визначенні мети державної служби — вона має створити об'єктивну систему виявлення та добору людей для роботи в держапараті» [14];

- державна служба — це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображають загальні завдання державної служби як частини механізму державного управління. З огляду на це до основних завдань держслужби слід віднести: а) охорону інтересів суспільства, прав і свобод громадян, їх найрізноманітніших об'єднань; б) досягнення стійкості засад і цілісності держави; в) забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань; г) подальшу демократизацію шляхів формування та діяльності апарату, викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників;

- державна служба являє собою професійну діяльність, тобто діяльність, що є для державного службовця професією, яка пов'язана з виконанням ним як основного різновиду діяльності спеціальних посадових повноважень; в межах такої здійснюваної діяльності відбувається реалізація компетенції державних органів;

- ця діяльність спрямована на забезпечення функціонування державних органів і являє собою виконання тих чи інших посадових обов'язків;

- в межах державної служби державні службовці реалізують повноваження розпоряджувачого, регулюючого характеру, тобто функції так званого позитивного державного управління у всіх сферах суспільно-державного будівництва; здійснюють юридично-владні приписи для різних суб'єктів права в системі управлінської ієрархії; реалізують юридичні дії, тобто застосовують заходи державного примусу до юридичних і фізичних осіб; здійснюють дії, спрямовані на забезпечення і захист прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин;

– державні службовці займають посади, передбачені штатним розкладом того чи іншого державного органу.

Сутність державної служби характеризується тими завданнями і функціями, які покладаються на неї. Аналізуючи основні завдання державної служби, слід виокремити такі:

– охорона конституційного ладу України, створення умов для розвитку цивільного суспільства, виробництва, забезпечення вільної життєдіяльності особистості, захист прав, свобод і законних інтересів громадян;

– формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій державних органів;

– забезпечення ефективної роботи державних органів у відповідності до їхньої компетенції;

– удосконалення умов державної служби і професійної діяльності державних службовців;

– створення і забезпечення належного функціонування системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців;

– забезпечення принципу гласності в діяльності державних службовців і державних органів, дотримання законності, викорінення бюрократизму, корупції та інших негативних явищ у системі державної служби.

Похідними від завдань державної служби є її функції. Під функціями державної служби слід розуміти основні напрями практичної реалізації правових норм інституту державної служби, які сприяють досягненню відповідної мети правового регулювання державно-службових відносин і виконанню державною службою своєї соціальної ролі і державно-правового призначення. В юридичній науці немає єдиної точки зору щодо поняття та видів функцій державної служби. Так, Ю. М. Старилов розглядає функції державної служби, виходячи з особливостей функцій права і функцій держави. Водночас він вирізняє два типи функцій державної служби: державної служби як виду соціально корисної професійної діяльності особи (вони знаходяться у прямій залежності від функцій держави) і державної служби як правового інституту (впливають із функцій права) [15]. На підставі їхнього синтезу Ю. М. Старилов виокремлює такі функції державної служби:

а) основні — інформаційне забезпечення, прогнозування і моделювання, планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік;

б) загальні — здійснення державної кадрової політики; комплектування персоналу державних органів із врахуванням здібностей, професійних, особистих і моральних якостей; організація державної служби; планування і прогнозування розвитку персоналу державних органів; аналіз стану і ефективності державної служби в органах державної влади та ін.;

в) специфічні, які можна розглядати як регулятивний і організаційний вплив щодо обмеженого і доцільного втручання у сферу економіки і соціально-культурного будівництва, в яких об'єкти управління володіють значною самостійністю щодо вибору рішень та їх реалізації;

г) допоміжні, які мають на меті обслуговування діяльності державних органів

у рамках основних, загальних і специфічних функцій (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо);

д) спеціальні, які відображують особливості об'єкта управління (наприклад, методичне, технічне керівництво). Вони можуть доповнювати загальні функції в разі їх недостатності.

Деяку іншу думку з цього приводу висловлює А. Ф. Ноздрачев, який вважає, що функціями державної служби є:

- правозастосовча. Вона здійснюється через виконання посадових обов'язків і прийняття актів управління про виконання законів тощо;
- правотворча. Іншими словами цю функцію можна назвати нормотворчою, яка виявляється у законопроектній діяльності, а також в експертній, аналітичній, довідковій роботі державних службовців у процесі підготовки законопроектів;
- правозахисна. Одним із основних обов'язків державних службовців є реалізація та захист прав і свобод людини і громадянина, надання їм управлінських (адміністративних) послуг;
- регулятивна. Державна служба виявляє себе при підготовці різних конкретних програм державної діяльності, інших державних рішень. У цьому розумінні державна служба виконує важливу регулятивну функцію, яка виявляється в тому, щоб забезпечити погодженість інтересів різних верств суспільства;
- організаційна. Державна служба покликана забезпечити координацію й упорядкування діяльності державних органів, об'єднуючи їх в один державний апарат легітимної державної влади [16].

Таким чином, можна зазначити, що державна служба — це комплексний правовий інститут, який має соціальний характер і який є невід'ємною частиною правової системи України. Державна служба є невід'ємною частиною державної адміністрації, призначеною забезпечувати, перш за все, реалізацію прав і свобод людини і громадянина.

Література

1. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В. А. Козба-ненко. — М.: Статут, 2000. — С. 631.
2. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / За заг. ред. П. Р. Пижник. — К.: Видав. дім «Іп Юре», 1999. — С. 12.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — С. 263.
4. Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие / Под ред. Г. А. Туманова. — М.: Юрист, 1999. — С. 78.
5. Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — С. 86.
6. Бахрах Д. Н. Административное право. — М.: БЕК, 1996. — С. 109.
7. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба. — М.: Статут, 1999. — С. 37.
8. Воробьев В. А. Советская государственная служба. — Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1986. — С. 10.
9. Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. — М., 1949. — С. 121.
10. Коваль Л. В. Адміністративне право. — К.: Основа, 1996. — С. 47.
11. Манохин В. М. Советская государственная служба. — М.: Юрид. лит., 1996. — С. 11.

12. Алехин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации. — М.: Юрист, 1995. — Ч. 2. — С. 135.
13. Лазарев Б. М. Государственная служба. — М.: Статут, 1993. — С. 5–6.
14. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юріпком Інтер, 1998. — С. 175.
15. Стариков Ю. П. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. — Воронеж, 1996. — С. 46–49.
16. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учеб. для подготовки гос. служащих. — М., 1999. — С. 43–44.

УДК 35.08:340.134(477)

Н. Я. Шлієнко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Важливим для теорії адміністративного права і державної служби є питання щодо визначення поняття законодавства про державну службу та характеристики його основних складових. Слід зазначити, що цьому питанню приділялась певна увага в юридичній науці [1]. Водночас цілий ряд питань залишається без належного теоретичного забезпечення та правового регулювання, що суттєво впливає як на правозастосування, так і на ефективність та дієвість правових норм, спрямованих на регулювання державно-службових відносин. Визначенню поняття, складових законодавства про державну службу та їх загальній характеристиці і присвячена дана стаття.

Використовуючи загальноприйняте в теорії права поняття «джерела права», стосовно державної служби, можна визначити, що законодавство про державну службу — це сукупність нормативно-правових актів, які регулюють державно-службові відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням державної служби, правовим статусом державних службовців, проходженням державної служби та її реформуванням.

Важливим є питання щодо складових законодавства про державну службу. Досліджуючи та аналізуючи їх, можна виділити такі основні джерела законодавства про державну службу.

Конституція України. Саме вона визначає основні засади організації і діяльності державної служби, як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. Так, ст. 24 («не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками») і ст. 38 визначили право рівного доступу до державної служби всіх громадян України. Принципи державної служби знайшли своє відображення в статтях: 3 — «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; 8 — принцип верховенства права; 19 — принцип законності («орга-