

УДК 351.741

В.Ю. КІКІНЧУК, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: державна служба, державні службовці, проходження служби

Один із найбільших викликів, з якими стикається суспільство сьогодні, – це необхідність розвивати і підтримувати довіру громадян до влади. Отже, саме на органи державної влади України покладено обов'язок створення життєздатного суспільства, де якість, рентабельність і послідовність громадянських послуг успішно підтримують економічне процвітання і соціальну справедливість. Функціонування системи державного управління забезпечує існування держави, розвиток національної економіки та реалізацію прав і свобод громадян згідно з Конституцією України. Невід'ємною складовою державного управління, спрямованого на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти, постає державна служба [1].

Переглядаючи значну кількість наукової літератури щодо питання державної служби, ми відзначимо, що йому приділяли увагу такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук та багато інших, однак визначення поняття державної служби у сфері державного управління потребує подальшого опрацювання. Отже, метою цієї статті є визначення поняття «державна служба» та уточнення її значення у сфері державного управління. Новизна статті визначається уточненням переліку завдань та функцій державної служби, пропозицією авторського визначення її поняття.

Відповідно до чинного законодавства України (зокрема, Конституції України, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Закону України «Про державну службу» [2–4]), громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, тобто право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір.

У результаті здійснення численних спроб визначення змістовного наповнення поняття «державна служба» зазначений термін почав застосовуватися у вузькому та широкому розумінні. Так, у широкому розумінні під державною службою розуміється виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах та інших організаціях [5]. Що ж стосується вузького трактування поняття «державна служба», то у даному випадку під державною службою розуміється виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних органах [6, с.11]. Зважаючи на вищевикладене, треба акцентувати увагу, що поняття «державна служба» у широкому розумінні постає синонімом поняття «професійна служба», під якою розуміється організація та проходження державної служби (тобто, державної служби у вузькому розумінні) і служби в недержавних структурах.

Зазначимо, що В.Б. Авер'янов наголошує на існуванні двох основних варіантів можливого доктринального тлумачення поняття «державна служба». Так, відповідно до першого варіанту поняття «державна служба» включає в себе:

– службу в усіх без винятку державних органах (до її змісту включають і так звану мілітаризовану службу, яка охоплює службу в усіх видах Збройних Сил, Службі безпеки України, озброєних формуваннях органів внутрішніх справ тощо);

– службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, яка не пов'язується із реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо) [7].

Погоджуємося з точкою зору В.Б. Авер'янова, який вважає, що поняття «державна служба» доцільно використовувати для визначення служби саме в державних органах, тобто органах, наділених державно-владними повноваженнями. Зазначимо, що до числа органів, наділених державно-владними повноваженнями, відносяться:

– органи виконавчої влади, службу в яких проходять працівники, які не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність. До числа таких органів відносяться: Секретаріат Президента України та органи, створені при Президентові України; Апарат Верховної Ради України та секретаріати комітетів Верховної Ради; Секретаріат Кабінету Міністрів України та апарат урядових органів; апарат центральних і місцевих органів виконавчої влади; апарат органів прокуратури; апарат судів та деяких інших державних органів; не атестовані працівники апарату органів внутрішніх справ; не атестовані працівники апарату військових формувань. Тобто у даному випадку мова йде про цивільний характер служби у наведених вище органах державної влади України;

– інші державні органи, за винятком органів виконавчої влади (наприклад, суд, прокуратура, крім їх апарату), а також деякі органи виконавчої влади України, повноваженням яких є притаманна суттєва специфіка, а їх службовці мають спеціальні звання і виконують специфічні функції (дипломатичні, пожежної охорони, податкові, природоохоронні, митні тощо). Зазначимо, що таку службу слід вважати спеціалізованою (включаючи і мілітаризовану) державною службою, яка включає такі самостійні види: дипломатичну службу; службу в органах внутрішніх справ; службу прокурорів; службу суддів; митну службу; державну виконавчу службу; податкову службу і деякі інші спеціалізовані види державної служби.

Як вважає В.Б. Авер'янов, під державною службою також слід розуміти:

– сукупність організаційної (системи державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави), процесуальної (правил і процедур, що встановлено законом для прийняття на службу, її проходження, її припинення), людської (корпусу осіб, яким присвоюються ранги державних службовців) складових;

– діяльність професійних державних службовців, які проходять службу в державних органах чи їх апаратах, щодо практичного здійснення завдань і функцій зазначених органів у сфері державного управління й регулювання;

– публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію не приватних, а суспільних, тобто публічних інтересів [8, с.281–282].

Вважаємо за доцільне з метою отримання більш повного уявлення про зміст та сутність державної служби надати наступне визначення поняття «державна служба». Так, В.Я. Малиновський зазначає, що державна служба є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади та управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків [9, с.415].

У чинному національному законодавстві (зокрема, ст.1 Закону України «Про державну службу» [4]) під державною службою розуміється професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Відповідно до Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки [1], державна служба постає складовою державного управління, спрямованою на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти.

Таким чином, зважаючи на надані вище визначення поняття «державна служба», можна зробити висновок, що державну службу слід розглядати як форму організації діяльності державного апарату (професійну діяльність службовців) з метою ефективного та безперервного здійснення завдань та функцій держави щодо задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни шляхом належного виконання повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі.

До основних завдань державної служби, що виходять із повноважень відповідних органів державної влади України, відносяться:

- забезпечення та охорона конституційного устрою України, розвиток її як демократичної, соціальної, правової держави;
- забезпечення вільного розвитку кожною людиною своєї особистості, прав, свобод та їх захисту, особистої свободи і недоторканності, права власності й недоторканності житла;
- формування державно-правових, економічних і політичних умов для діяльності державних органів, забезпечення ефективності їх діяльності;
- забезпечення громадянам права участі в управлінні державними справами, у референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівного доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування;
- недопущення порушень права громадян мирно збиратися, об'єднуватись у політичні партії та громадські організації;
- забезпечення дії принципу гласності в діяльності державних органів та державних службовців, дотримання законності й дисципліни в системі державної служби;
- забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції, належних умов для професійної діяльності державних службовців, їх вірного служіння інтересам держави;

- забезпечення ефективної реалізації функцій державного управління, стабільності у сферах економіки, соціально-культурного будівництва та адміністративно-політичної діяльності;

- підготовка та реалізація рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших державних органів;

- комплектування державних органів висококваліфікованими службовцями, здатними виконувати свої службові повноваження;

- створення соціальних, інформаційних, правових та матеріально-фінансових умов діяльності державних службовців, встановлення порядку проходження служби;

- застосування у встановлених законодавством випадках заходів державного примусу [8, с.276–277].

Вважаємо за необхідне звернути увагу, що на законодавчому рівні, зокрема, у Законі України «Про державну службу» [4] не визначено основні завдання державної служби. Отже, на нашу думку, було б доцільно визначити основні завдання державної служби у відповідному нормативно-правовому акті, який регулює основи державної служби в Україні та постає узагальнюючим для усіх видів зазначеної служби – Законі України «Про державну службу». Слід підкреслити, що законодавче закріплення основних завдань державної служби сприятиме отриманню більш повного уявлення про зміст і сутність державної служби в Україні; поставатиме одним із необхідних кроків у напрямку здійснення конструктивного реформування державної служби в Україні, виведення усієї системи державної служби в Україні на якісно новий європейський рівень та набуття статусу дієвого інституту взаємодії держави та суспільства.

Необхідно звернути увагу, що державна служба під час розв'язання завдань держави фактично здійснює функції відповідних державних органів, отже, функціонує в усіх сферах життєдіяльності. Визначення повного переліку функцій державної служби дає можливість правильно оцінити роль держав-

ної служби в цілому, з'ясувати її основне призначення, виявити прогалини в правовому регулюванні державної служби та визначити перспективні напрямки реформування державної служби. У результаті аналізу точок зору вчених-адміністративістів щодо визначення поняття «функції державної служби» зроблено висновок, що під функціями державної служби розуміються основні напрямки діяльності органів державної влади України, що мають спеціальну спрямованість та проявляються у вигляді взаємодії різноманітних органів з метою досягнення узгодженості та упорядкованості у сфері державного управління. В юридичній літературі функції державної служби розділяються на загальні, спеціальні (специфічні) і допоміжні [8, с.278]. До числа загальних функцій державної служби, що пов'язані з виконанням завдань органів державної влади, відносяться функції регулювання, планування, прогнозування, координації, організації, обліку, контролю та примусу.

Що стосується спеціальних (специфічних) функцій державної служби, то, як зазначає В.Б. Авер'янов, спеціальні функції державної служби пов'язані зі специфікою завдань, що виконуються державним органом у відповідній сфері [8, с.280]. Так, наприклад, для органів внутрішніх справ України у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, боротьби зі злочинністю властиві такі функції як: підтримання громадського порядку та громадської безпеки; захист життя, здоров'я громадян, їх власності від злочинних та інших протиправних посягань; боротьба з організованою злочинністю; боротьба з корупцією, наркобізнесом; здійснення оперативно-розшукових заходів тощо. Що стосується органів управління освітою, то для них властиві функції розробки освітньо-професійних та професійних програм; визначення змісту і видів навчання; створення системи пошуку талановитої молоді; запровадження сучасних методик і технологій навчання; визначення державних вимог до рівня підготовки фахівців тощо [8, с.280]. У результаті вивчення спеціальних функцій окремих органів державної влади

України можна зробити висновок, що неможливо розробити єдиний перелік спеціальних (специфічних) функцій державної служби, оскільки практично неможливо встановити загальний перелік спеціальних функцій органів державної влади без прив'язки до органів, де вони реально здійснюються.

Допоміжні функції державної служби реалізуються під час здійснення загальних і спеціальних (специфічних) функцій та пов'язані із обслуговуванням діяльності відповідних органів державної влади. Зокрема, до допоміжних функцій державної служби відносяться наступні: юридичне обслуговування, діловодство, матеріально-технічне забезпечення, визначення статусу та переліку підприємств, які підлягають безпосередньому державному управлінню, перелік спеціальностей, з яких необхідно здійснювати підготовку державних службовців тощо.

Таким чином, можна зробити висновок, що функції державної служби не тотожні функціям державного управління через своєрідну роль і призначення в суспільстві цього соціального інституту. Підтвердженням зазначеної точки зору постає той факт, що саме державна служба покликана забезпечити ефективне функціонування всіх гілок влади, саме за її посередництвом громадяни можуть реалізувати свої інтереси, права і свободи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби України на 2005–2010 роки» : від 08.06.2004 р., № 746 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.
2. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права» : від 19.10.1973 р., № 2148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2148-08>.

4. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723 // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

5. Сіцинський А. С. Державна служба і державна бюрократія / А. С. Сіцинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.univer.km.ua/visnyk/674.pdf>.

6. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 270 с.

7. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Юридичний журнал. – 2005. – № 8. – С. 53–55.

8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

9. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Волинськ. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

Кікінчук В. Ю. Щодо визначення поняття державної служби / В. Ю. Кікінчук // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 282–286 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12kvjpd.pdf>

Визначено поняття державної служби, а також її роль у сфері державного управління. Поняття державної служби проаналізовано у широкому та вузькому значенні.

Кікінчук В.Ю. Об определении понятия государственной службы

Определено понятие государственной службы, а также ее роль в сфере государственного управления. Понятие государственной службы проанализировано в широком и узком значении.

Kikinchuk V.Yu. Regarding the Definition of Public Service

The concept of public service, as well as its role in government is fined. The concept of public service analyzes the broad and narrow sense.