

# ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗАКОНОДАВСТВА

*Арістова І. В.,*

доктор юридичних наук,  
професор, завідувач кафедри  
адміністративного та інформаційного права  
Сумського національного аграрного  
університету

УДК 342.547

## *Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні*

Основні напрямки розвитку державної служби визначають необхідність надання системного характеру її реформуванню, зосередження основної уваги на інституційно-правових аспектах діяльності кадрового апарату державної влади. Успішне здійснення намічених заходів у цьому напрямку дозволить створити міцний фундамент єдиної системи державної служби. У результаті зазначена система стане не тільки досконалою, високопрофесійною, стабільною та організованою на усіх її рівнях, а й буде гарантувати демократичний характер взаємовідносин державного апарату з суспільством, впроваджувати в професійну діяльність конституційний принцип, згідно з яким держава зобов'язана визнавати й захищати права та свободи людини і громадянина. Питання стосовно правового забезпечення державної служби та її видів свого часу були предметом досліджень фахівців у галузі трудового права та теорії управління, а саме: В. Б. Авер'янова, М. Г. Александрова, С. С. Алексеєва, Б. К. Бегічева, Н. Б. Болотіної, П. І. Жигалкіна, Р. А. Калюжного, Р. І. Кондратьєва, Н. М. Неумивайченка, П. Д. Пилипенка, О. Ф. Скакун, Б. С. Стичинського, В. І. Щербини та деяких інших вчених.

Державна служба базується на науково-обґрунтованих засадах, які визначають характер її діяльності, а такими у правовій і демократичній державі є пріоритет людини та громадянина, демократизм, законність, участь громадян в управлінні державою. Розвиток державної служби в Україні в контексті адміністративної реформи передбачає вирішення найближчим часом цілого комплексу першочергових завдань, зокрема: вдосконалення структури управління державною службою; її правових засад; забезпечення професіоналізму державних службовців і сумлінного виконання ними посадових обов'язків; встановлення дієвого контролю в системі державної служби, включаючи заходи щодо боротьби з корупцією та іншими зловживаннями службовим становищем; інформаційне, фінансове, матеріально-технічне забезпечення; організацію нау-

## **Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні**

кових розробок і аналітичного супроводження [1, с. 74]. Для досягнення цієї мети має бути реалізована сукупність заходів щодо завершення формування єдиної системи державної служби в Україні, структурної реформи державного апарату, впровадження різних видів і форм контролю над ним, нових форм зв'язку державного апарату з інститутами громадянського суспільства. Необхідно також суттєво поновити адміністративно-процесуальне законодавство, ввести нові політичні й правові інститути, що забезпечать підготовку і прийняття ефективних державних рішень. Розвиток державної служби має органічно поєднуватися з реалізацією заходів щодо структурної перебудови державного управління, яке охоплює державний апарат і його зв'язки з громадянами, громадськими організаціями, політичними партіями, підприємницькими структурами, народним господарством, суспільством у цілому. Вказані заходи дозволять створити в Україні дієву та ефективну систему державної служби, здатну об'єднати та запустити в роботу весь цей складний державний механізм, пов'язуючи структурні елементи його цілей, принципів, функцій, завдань і стандартів. Невід'ємною частиною державотворення в Україні сьогодні є формування і законодавче вдосконалення владних структур, покликаних втілювати в життя завдання і функції держави. Особливе місце в комплексі питань, пов'язаних з організацією державної влади, належить формуванню дієвої державної служби, адже побудова сучасної правової демократичної держави в Україні, успішна реалізація її функцій, можливі лише за умови створення кадрового апарату державної влади, що ефективно функціонує [2, с. 51].

Досить влучно відмічає В. М. Манохін, що державна служба, як і будь-яка інша діяльність, мусить від самого зародження проходити на основі певних норм, правил. З виникненням держави як сили і засобу підтримання й забезпечення основних засад суспільства, виникло державне законодавство, складовою частиною якого стало і є досі законодавство про службу. При цьому найпершою турботою держави у сфері створення й розвитку державного законодавства, було законодавство про державну службу. Причини очевидні: без державної служби державі у вирішенні всіх своїх задач та функцій не обійтись; державна служба своїм впливом сягає усіх суспільно-державних структур; приведення відносин у сфері державної служби в межі суспільно-правового статусу, правового інституту є прикладом для інших видів суспільно-трудової діяльності в частині нормативно-правового регулювання [3, с. 57-58]. Державна служба, відзначає В. Б. Авер'янов, опосередковується правом. Сутність правових норм, які регламентують правовий статус державних службовців, у тому числі умови та порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців, складає правовий інститут державної служби. До нього входять норми конституційного, міжнародного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права [4, с. 181]. А. В. Петришин зауважує: «Сьогодні в Україні йде активний процес становлення власного законодавства про державну службу щодо різноманітних напрямків державно-службової діяльності. Вперше на теренах країн колишнього Радянського Союзу в Україні був прийнятий окремий Закон про державну службу, що став вагомим, але лише першим кроком на шляху створення розгалуженої системи сучасного законодавства про державну службу. Її формування можливе за умови визначення загальнотеоретичних основ організації і функціонування інституту державної служби, уніфікації на загальнодержавному рівні їх критеріїв, прийняття на цій основі загального законодавчого акта, на базі якого має бути розроблено низку системно узгоджених нормативних актів щодо конкретних напрямків державно-службової діяльності» [5, с. 37]. Ю. П. Битяк наголошує, що в умовах

державотворення в Україні, а відповідно й ускладнення завдань та функцій держави, роль і значення державної служби невідмінно зростають. Останнім часом законодавчими та виконавчими органами здійснені певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин та організації державної служби. Прийнято низку законів та законодавчих актів, що регулюють окремі напрямки державно-службової діяльності, зокрема Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про Державну прикордонну службу України», «Про прокуратуру», «Про Збройні Сили України», «Про освіту», «Про міліцію» та ін. Усі вони тією чи іншою мірою стосуються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах. Закон України «Про державну службу» спрямований на врегулювання суспільних відносин, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних, соціальних умов реалізації громадянами права на державну службу. В преамбулі цього Закону встановлено, що він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті, але зміст Закону дозволяє зробити висновок про те, що він практично регулює діяльність апарату органів виконавчої влади [6, с. 87–88]. У свою чергу Іншин М. І. зазначає: «Організація і функціонування державної служби в Україні мають правове підґрунтя, постійно відчують на собі упорядковуючий вплив правового регулювання» [7, с. 52].

Безперечно, що саме право виконує провідну роль у сфері функціонування державної служби. Це пов'язано, перш за все, з його регулюючим впливом на службово-трудова відносини та поведінку їх суб'єктів у процесі реалізації своїх права та виконання відповідних службових обов'язків. Саме за допомогою правових норм забезпечується взаємозв'язок учасників трудових відносин, розподіл між ними завдань, повноважень та відповідальності, чіткість визначення компетенції кожного з них. Даний аспект можна назвати службово-регулятивним, оскільки йдеться про службову роль права в підтриманні належного «режиму» організації праці [8, с. 265].

Отже, можна дійти висновку, що у правовому сенсі державну службу слід розглядати як систему правових норм, яка регулює державно-службові відносини окремої категорії працівників – державних службовців, а також їх права, обов'язки, заходи стимулювання та обмеження, відповідальність, порядок виникнення і припинення службових відносин. У даному визначенні чітко вбачається така ознака державної служби як інституційність. У той же час її можливо розглядати як комплексний інститут, що складається з правових норм різних галузей права і включає в себе багато підінститутів. Державна служба – комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби [4, с. 181–182].

Такої ж думки притримується Ю. М. Стариков, який зазначає, що з юридичної точки зору, державна служба являє собою комплексний правовий інститут зі специфічним змістом і структурою. Інститут державної служби складається з первинних юридичних положень – правових норм, які встановлюють численні й різноманітні за характером та важливістю державно-службові відносини [9, с. 265, 281].

Під час аналізу особливостей та структури правового режиму державної служби О. В. Петришин підкреслює її міжгалузевий характер, для якого харак-

## **Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні**

терні цілісна система регулятивного впливу, наявність певних специфічних прийомів і засобів регулювання: регулятивних, охоронних, процедурно-процесуальних, єдиних принципів і загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм. Логіка структурованості правового режиму державної служби, особливості правового статусу державного службовця обумовлюються об'єктивними чинниками – закономірностями державно-службової діяльності, специфікою здійснення державно-владних повноважень, правовою формою відносин між державними службовцями і громадянами [5, с. 39].

Необхідно зауважити, що саме за допомогою матеріальних і процесуальних норм права впроваджується правова регламентація діяльності державних службовців. Матеріальні норми в інституті державної служби встановлюють статутні положення, що визначають принципові риси цього правового інституту. Крім цього, матеріальні норми визначають поняття державної служби, державного службовця та посадової особи, принципи державної служби, правовий статус державного службовця (права, обов'язки, правообмеження, пільги, гарантії та компенсації), способи заміщення посад, іспитовий термін, атестацію; службову дисципліну, умови служби, способи й підстави припинення державної служби, контроль і нагляд у системі державної служби. У свою чергу процесуальні норми регулюють відносини щодо реального виконання положень, які містяться у матеріально-правових нормах. Причому в кожному конкретному підінституті, який входить до інституту державної служби, містяться специфічні процесуальні положення й процедури. Процесуальні норми визначають порядок вступу на державну службу, процедуру переміщення службовця і проходження служби, порядок проведення атестації, присвоєння спеціальних звань і рангів, дисциплінарне провадження, процедуру звільнення. У сукупності матеріальні й процесуальні норми інституту державної служби встановлюють певний порядок дій державних службовців, забороняють здійснення певних дій, надають державним службовцям можливість вибору одного з встановлених варіантів посадової поведінки, дозволяють діяти (або не діяти) на свій розсуд.

Відносини у сфері організації та ефективного функціонування державної служби регулюються правовими нормами, які містяться в різних за формою, характером та юридичною силою нормативно-правових актах. Провідне місце серед усіх нормативно-правових актів, покликаних впорядковувати досліджувану групу відносин, займають закони. У сучасній науковій літературі з теорії держави і права зазначається, що закон – це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу і містить первинні правові норми країни [10, с. 82]. Відповідні закони містять юридичні приписи, в яких закріплюються цілі, завдання, функції та принципи організації та функціонування державної служби. За своїм значенням закон є правовим актом первинного характеру. В законах містяться такі юридичні приписи, які становлять собою відправні начала інших підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. Як вище зазначалося, у нормативно-правовому забезпеченні державної служби, крім законів, приймають участь й інші нормативно-правові акти, які також покликані регулювати службово-трудова відносини в сфері функціонування державної служби. Такими актами є постанови, укази, положення, статuti, правила, інструкції, рішення, розпорядження, накази тощо, але вони мають підзаконний нормативний характер і видаються лише в межах компетенції певного виконавчого органу та не повинні суперечити закону, однак можуть його розвивати, доповнювати та конкретизувати.

Підзаконні нормативно-правові акти видаються на виконання певних законодавчих положень і виступають як засоби повсякденної управлінської діяль-

ності стосовно здійснення державними службовцями своїх функцій і завдань по охороні й забезпеченню прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. У зв'язку з цим підзаконні акти управління мають два джерела особливостей: правове й управлінське. Без правових актів не може бути державного управління як такого, водночас, без останнього – правова система держави втрачає своє регулююче призначення у сфері функціонування виконавчої влади. Ця обставина стала якщо не єдиною, то, головною й основною причиною різних підходів вчених до визначення поняття підзаконних нормативно-правових актів державного управління. Наприклад, аналізуючи різноманітні підходи щодо даного аспекту проблематики, В. К. Колпаков говорить про існування трьох найбільш поширених точок зору на розуміння правових актів державного управління. Відповідно до цього їх розуміють як форми управлінської діяльності держави, як документи, що виходять від компетентних органів та як владні дії державних виконавчо-розпорядчих органів [11, с. 223].

Таким чином, з урахуванням окреслених специфічних ознак, усі підзаконні нормативно-правові акти в сфері державної служби слід поділити на чотири основні групи: загальні, місцеві, відомчі та локальні або внутрішньо-організаційні.

Під загальними підзаконними нормативно-правовими актами розуміють акти, які видаються органами загальної компетенції і поширюються на всіх державних службовців. За своїм значенням вони займають друге, після законодавчих актів, місце в національній системі права. До них відносяться: акти постійно діючих органів Верховної Ради України, акти вищих органів виконавчої влади, акти окремих відомств.

Щодо місцевих підзаконних нормативно-правових актів, то це такі акти, які видаються територіальними органами державної влади й управління, й поширюються на державних службовців, які перебувають на даній території. На відміну від загальних, ця група актів присвячена питанням місцевого життя в межах тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці: області, району, міста, селища. Звідси й своєрідність її юридичної сили.

Наступний рівень – відомчі підзаконні нормативно-правові акти, під якими слід розуміти акти, які видаються органами спеціальної компетенції (міністерствами, комітетами, відомствами), і поширюються в основному на структурні підрозділи й державних службовців, котрі входять до складу цього відомства. У певних аспектах свого регулятивного впливу вони стосуються також і державних службовців, які мають справу з даними міністерствами, комітетами, відомствами щодо реалізації своїх функціонально-посадових обов'язків. З огляду на це закономірним є висновок, що дані акти мають внутрішню дію: поширюються в основному на органи, структури, підрозділи та державних службовців в межах певного відомства, комітету чи міністерства. Велика кількість різнорідних відомчих актів видається органами державного управління. Відомчі акти органів державного управління іноді самі створюють певну систему. Вони розрізняються за своєю юридичною силою. Найвищу юридичну силу з-поміж інших відомчих актів органів державного управління мають акти центральних органів галузевого і функціонального управління.

До локальних підзаконних нормативно-правових актів слід віднести акти, які видаються тими чи іншими органами, службами та підрозділами даної складової механізму державного апарату для вирішення своїх внутрішніх питань і діють лише в їх межах. Вони мають багато подібних рис з відомчими актами. Однак їх зміст і юридична сила ще більш обмежені. Локальні акти є суто внут-

## **Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні**

рішніми і виражають децентралізацію в правовому нормативному регулюванні службово-трудових відносин, виступають формою локальних юридичних норм. Внутрішній характер досліджуваної групи підзаконних нормативно-правових актів має безпосереднє вираження в компетенції державних органів, які мають право їх видавати. Ці акти присвячуються організаційно-управлінським питанням, які виникають у певному структурному підрозділі. У більшості випадків вони стосуються питань дисципліни, служби і праці, системи матеріального і морального заохочення, порядку взаємовідносин певних служб і структурних підрозділів того чи іншого державного органу, установи чи організації.

Підсумовуючи вищезазначене, слід зауважити, що система нормативно-правового забезпечення державної служби являє собою сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її організації й функціонування, а також службово-трудової діяльності їх особового складу, тобто державних службовців.

З'ясування суті, характеру і природи нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні дозволяє запропонувати наступне його визначення. Отже, нормативно-правове забезпечення державної служби можливо розглядати як діяльність компетентних державних органів та посадових осіб щодо прийняття нормативно-правових актів, направлених на ефективне регулювання правовідносин у сфері організації і функціонування державної служби.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ

1. Оболенський О. Задачі розвитку державної служби в контексті адміністративної реформи / О. Оболенський // Вісник державної служби України. – 1997. – № 3. – С. 71–75.
2. Мостовий Г. Реформування державної служби в Україні (стан і перспективи) / Г. Мостовий // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. – 1998. – № 2. – С. 51–58.
3. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / Манохин В. М. – М. : Юристь, 1997. – 296 с.
4. Державне управління: теорія і практика / [ред. В. Б. Авер'янов]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
5. Петришин О. В. Державна служба в Україні: особливості загальної теорії права / О. В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2. – С. 34–41.
6. Адміністративне право України / [ред. Ю. П. Битяк]. – Харків : Основа, 2000. – 253 с.
7. Іншин М. І. Особливості правового регулювання державної служби України / М. І. Іншин // Право і безпека. – 2002. – № 2. – С. 52–56.
8. Державне управління в Україні : [навч. посібник / ред. В. Б. Авер'янов]. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 265 с.
9. Старилов Ю. Н. Службное право : [учебник] / Старилов Ю. Н. – М. : Изд-во «БЕК», 1996. – 698 с.
10. Алексеев С. С. Проблемы теории права / С. С. Алексеев // Советское государство и право. – 1983. – № 4. – С. 3–12.
11. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

**Арістова І. В. Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні**

Стаття присвячена аналізу сучасного стану правового забезпечення державної служби в Україні. У роботі приділяється увага класифікації основних нормативно-правових актів державного управління, виокремлено відносини, на які вони поширюються, та їх специфічні ознаки.

**Ключові слова:** державна служба, інститут державної служби, нормативно-правове забезпечення.

**Аристова И. В. Нормативно-правовое обеспечение государственной службы в Украине**

Статья посвящена анализу современного состояния правового обеспечения государственной службы в Украине. В работе уделяется внимание классификации основных нормативно-правовых актов государственного управления, выделены отношения, на которые они распространяются, и их специфические признаки.

**Ключевые слова:** государственная служба как комплексный правовой институт, институт государственной службы, нормативно-правовое обеспечение государственной службы.

**Aristova I. Legislative and legal framework of public service in Ukraine**

Article is devoted to analysis of the current legislation of civil services in Ukraine. The work focuses on the classification of the basic normative and legal acts of the state, determines the interrelation to which they apply, and their specific features.

**Key words:** public service as a comprehensive legal institution, institute of state service, regulatory and legal implementation of public service.