

Дрозд О. Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ЕТАПІВ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬСЯ НОРМАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

CHARACTERISTICS OF SEPARATE STAGES OF CIVIL SERVICE REGULATED BY ADMINISTRATIVE REGULATIONS

У статті на основі наукових поглядів учених досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «проходження державної служби». На основі аналізу Закону України «Про державну службу» запропоновано виокремити такі етапи проходження державної служби, як вступ на державну службу; призначення на посаду державної служби; прийняття присяги державного службовця; просування державного службовця по службі; оцінка результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби.

Ключові слова: державна служба, проходження державної служби, норми права, адміністративне право.

В статье на основе научных взглядов ученых исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «прохождение государственной службы». На основе анализа Закона Украины «О государственной службе» предложено выделить такие этапы прохождения государственной службы, как поступление на государственную службу; назначение на должность государственной службы; принятие присяги государственного служащего; продвижение государственного служащего по службе; оценка результатов служебной деятельности; повышение уровня профессиональной компетентности государственных служащих; прекращение государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, прохождение государственной службы, нормы права, административное право.

The article, based on scientific views of scientists, the theoretical approaches to the interpretation of the term “civil service”. By analyzing the Law of Ukraine “On State Service” is offered distinguish the following stages of the civil service, joining the civil service; appointment of the civil service; oath of civil servant; promotion of a civil servant in the service; results of evaluation of performance; improve the professional competence of civil servants; termination of civil service.

Key words: public service, civil service, law, administrative law.

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання являє собою дію норм адміністративного права у сфері, що обмежується його предметом. Тобто предмет адміністративно-правового регулювання становлять суспільні відносини, які тісно пов'язані зі сферою державного управління та реалізацією волі держави. Як правова категорія предмет є матеріальним критерієм розподілу права на його структурні елементи – галузі, підгалузі, інститути. Простіше кажучи, предмет адміністративно-правового регулювання відповідає на питання: що регулюється цим правом, які суспільні відносини охоплюються межами його впливу? Будь-який процес, що здійснюється у межах державного управління, потребує обов'язково правового регулювання. Проходження державної служби – складна процедура, кожна стадія якої чітко регламентована.

Стан дослідження. Дослідженню окремих етапів проходження державної служби присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як В.І. Луговий, В.М. Князев, В.Я. Малиновський, Т.В. Мотренко, В.Д. Бакуменко, Н.Р. Нижник, Г.В. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, С.Д. Дубенко, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, Л.А. Пашко, В.М. Сороко, О.І. Турчинов, Ю.П. Сурмін та інші. Однак недостатньо розробленим є питання розгляду етапів проходження державної служби, що регулюються нормами адміністративного права.

Саме тому **мета статті** – розглянути окремі етапи проходження державної служби, що регулюються нормами адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Аби з'ясувати, які процеси регулюються адміністративно-правовими нормами, варто визначити стадії проходження державної служби. Не будемо спростовувати твердження, що є певні дискусії та спори щодо стадійності проходження державної служби. Так, О.П. Коренев під проходженням державної служби розуміє систему юридичних чинників, що приводять до виникнення, зміни та припинення державно-службових відносин. Це – прийом (зарахування) на державну службу, атестація, переміщення, стимулювання службової діяльності працівників, відповідальність державних службовців, припинення державної служби [1, с. 132]. Але при такому формулюванні відсутнє розмежування між етапами проходження державної служби та методами державного управління (наприклад, стимулювання та відповідальність державних службовців є методами впливу на державного службовця у процесі реалізації його завдань та функцій, проте не є етапами проходження державної служби).

Д.Н. Бахрах зазначає, що проходження державної служби – це динаміка службового статусу особи, яка займає державну посаду, тобто його кар'єра [2, с. 241]. У свою чергу, П.Т. Павленчик під прохо-

дженням державної служби розуміє організаційно-правовий процес (від добору кадрів, юридичного прийняття на державну службу і виникнення державно-службових відносин, подальшого просування по службі до її припинення), що забезпечує реалізацію правового статусу державного службовця, комплектування якісного складу державних службовців та виконання ними посадових обов'язків [3, с. 5]. Етап просування по службі автор визначив як найбільшу за відрізком часу складну підсистему проходження державної служби в Україні, що поділяється на менші компоненти (служба на окремих посадах, у певній категорії посад, з відповідним рангом тощо), для яких характерні практично всі елементи проходження державної служби.

Я.В. Мірошниченко, розглядаючи етапи проходження державної служби в окремих органах державної влади, визначив такі, як 1) вступ на державну службу, що передбачає збір необхідної інформації, випробувальний термін, укладення контракту (договору), складання присяги; 2) присвоєння спеціального звання та переміщення по службі; 3) просування по службі (кар'єрне зростання), атестація, професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації; 4) застосування до державного службовця заходів заохочення та стягнення; 5) припинення служби в державних органах [4, с. 234–236].

Ми, проаналізувавши закон України «Про державну службу», пропонуємо виокремити такі етапи проходження державної служби, як 1) вступ на державну службу; 2) призначення на посаду державної служби; 3) прийняття присяги державного службовця; 4) просування державного службовця по службі; 5) оцінка результатів службової діяльності; 6) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; 7) припинення державної служби.

Надалі пропонуємо розглянути кожен етап проходження державної служби в контексті адміністративно-правового регулювання.

1. Вступ на державну службу є гарантованим законом правом громадянина, який досяг повноліття, вільно володіє державною мовою та якому присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»;

2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорій «В».

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на вакантну посаду державної служби на основі оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків.

Так, конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Для проведення конкурсу на зайняття вакантних посад

державної служби категорій «Б» і «В» керівником державної служби утворюється конкурсна комісія у складі голови і членів комісії [5]. Під час засідання конкурсної комісії її члени: 1) вивчають результати проведеної службою управління персоналом перевірки документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби; 2) проводять відбір кандидатів із використанням видів оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу; 3) проводять співбесіду з кандидатами на зайняття вакантних посад з урахуванням результатів тестування для уточнення їхньої професійної компетентності; 4) особисто оцінюють рівень професійної компетентності кандидатів та визначають в особистому порядку їхній загальний рейтинг; 5) за результатами складення загального рейтингу кандидатів визначають переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади.

Рішення конкурсної комісії вважається прийнятним, якщо за нього проголосувала більшість від її складу, воно оформляється протоколом, який підписується присутніми на засіданні членами комісії не пізніше, ніж протягом трьох календарних днів після його проведення, і зберігається у державному органі, в якому проводився конкурс, протягом п'яти років [6].

Наведене дає підстави стверджувати, що на етапі вступу на державну службу конкурсна комісія реалізує державно-владні функції, що є безпосереднім предметом адміністративно-правового регулювання. Окрім того, на цьому етапі реалізуються норми законних та підзаконних нормативно-правових актів, що є джерелами адміністративного права.

2. Призначення на посаду державної служби. На посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Відповідне рішення приймається:

1) на посаду державної служби категорії «А» – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України;

2) на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби.

За таких обставин можемо спостерігати безпосередню реалізацію владно-розпорядчих функцій органів публічної адміністрації.

Рішення про призначення на посаду державної служби приймається на підставі протоколу засідання конкурсної комісії, який оформлюється у формі акту. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку.

В адміністративному праві акти відіграють більш ніж суттєве значення, оскільки видання адміністративних актів є однією з основних форм державного управління. Це пов'язано з великою кількістю суспільних відносин у рамках предмета цієї галузі права. Тому він є головною юридичною формою діяльності (результатів діяльності) органів державної влади. У цьому разі акт є рішенням індивідуальної дії, спрямованим на набуття, зміну та припинення прав

та обов'язків особи. Спрямованість адміністративного акта на створення, зміну та припинення прав та обов'язків особи дає змогу відрізнити від адміністративного акта офіційні документи, які не мають таких юридичних наслідків (наприклад, різного роду довідки) [7, с. 245].

3. Прийняття присяги державного службовця. Особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця та з цього моменту набуває статусу державного службовця. У свою чергу, служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організує проведення цього заходу, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

Прийняття присяги є адміністративно-правовою формою (на рівні з виданням адміністративного акту) державного управління. Варто акцентувати увагу на тому, що саме форми управлінської діяльності у процесі державного управління відіграють важливу роль, оскільки за їх допомогою забезпечується додержання встановленого порядку управління, гласність і прозорість діяльності, зміцнення законності тощо [8, с. 307]. У цьому разі прийняття присяги державним службовцем є правовою формою управління (юридично-значущою дією), оскільки спричиняється виникнення конкретного юридичного результату, тобто юридичного факту, що породжує адміністративно-правові відносини.

4. Просування державного службовця по службі. Просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюється з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України.

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу». Окрім того, Державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:

1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби;

2) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець [6].

За таких обставин ми знову ж таки можемо спостерігати за прийняттям вольового управлінського рішення органом державної влади, що входить до предмету адміністративно-правового регулювання.

5. Оцінка результатів службової діяльності. Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також для прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. Воно проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення. Відповідно висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення.

6. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Відповідно до частин першої, другої та восьмої ст. 48 Закону України «Про державну службу» та пункту 2 Порядку стажування державних службовців, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 48 [9], державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Воно проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, в тому числі за кордоном.

Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президенті України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України.

Керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечує організацію професійного

навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також має право відповідно до закону закупувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб. Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. Служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби. Порядок стажування державних службовців визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [6; 10, с. 110].

7. Припинення державної служби. Державна служба припиняється: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов; 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо

інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [11].

Державний службовець зобов'язаний до звільнення з посади чи переведення на іншу посаду передавати справи і довірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно особі, уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному державному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи і майно. Факт передачі справ і майна засвідчується актом, що складається у двох примірниках і підписується уповноваженою особою, керівником служби управління персоналом відповідного державного органу та державним службовцем, який звільняється. Один примірник акта видається державному службовцю, який звільняється, другий примірник або його копія долучається до особової справи цього державного службовця.

Висновок. Підсумовуючи зазначене у цьому науковому дослідженні, можемо стверджувати, що діяльність державної служби пов'язана з повсякденним рішенням управлінських завдань: збиранням, аналізом і узагальненням інформації, розробкою проектів альтернативних і адекватних рішень, законів, указів, контролем їх виконання, задоволенням потреб населення, що врегульовуються державою, тощо. Відтак проходження державної служби в Україні є беззаперечним складовим елементом предмета адміністративно-правового регулювання. Також відзначимо, що проходження державної служби є тривалим і складається із взаємопов'язаних між собою етапів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Административное право России. Ч. 1. Государственное управление и административное право: учеб. под ред. А.П. Коренева. – М.: «Щит», 2002. – 300 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. – М.: НОРМА, 2002. – 623 с.
3. Павленчик П.Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.03 / Павленчик Петро Трохимович. – К., 2001. – 17 с.
4. Мирошниченко Я.В. Этапы прохождения государственной службы в таможенных органах / Я.В. Мирошниченко // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2008. – № 1. – С. 233–237.
5. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 // Офіційний вісник України від 15.04.2016 – 2016 р., № 28, с. 179.
6. Про державну службу: закон України // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
8. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
9. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3.03.2016 р. № 48 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16/page13#n13>
10. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Рошин, О. Романюк, А. Астапов; за заг. ред. К. Ващенко]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. – 176 с.
11. Про очищення влади: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.