

**РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

УДК 35.086(477)

Н. Панова,кандидат юридичних наук, доцент,
Київський інститут
Національного університету «Одеська юридична академія»**ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ:
НОВІТНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» 2015 Р.**

З'ясування сутності поняття «проходження державної служби» та його структури є неможливим без співвідношення понять «службова кар'єра», «проходження державної служби» та «просування по державній службі», особливо з огляду на відсутність у теорії адміністративного права єдиної позиції із цього питання. Особливого значення це питання набуває в контексті дослідження саме структури проходження державної служби, оскільки неоднозначність підходів до її характеристики зумовила існування різних думок щодо чинників такої структури. Більше того, різноманітність поглядів із цього приводу свідчить про складність і важливість такого питання як для інституту державної служби, так і для теорії адміністративного права [1, с. 22–23; 2, с. 24; 3, с. 67; 4, с. 6–7].

Проходження державної служби є центральним інститутом державної служби, у якому відображається сама сутність державної служби з позиції її реалізації [5, с. 210]. Варто зазначити, що проходження державної служби містить у собі прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їхньої праці, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою (маються на увазі певні юридичні факти, що характеризують службово-правовий стан державного службовця, який відображається в його особовій

справі). До таких фактів належать заміщення більш високої державної посади, присвоєння чергового рангу, збільшення розміру грошового утримання, зарахування до кадрового резерву, направлення на перепідготовку й підвищення кваліфікації, направлення на стажування («тимчасове випробування посади») тощо. Таким чином, проходження державної служби є тривалим процесом, який починається з моменту виникнення державно-службових відносин і завершується їх припиненням [5, с. 211].

Звернення до наукових розробок із цього питання свідчить про те, що в юридичній науці не існує єдиної думки щодо визначення сутності терміна «проходження державної служби». Так, Д.М. Бахрах вважає, що проходження державної служби – це «динаміка службового статусу особи, яка обіймає державну посаду» [6, с. 241]. На переконання Д.М. Овсянко, проходження державної служби – це процес, що для державних службовців, які обіймають посади категорії «А» та «Б», виражається в послідовній зміні цих посад із моменту вступу на державну службу до звільнення з неї [7, с. 101]. Поділяючи зазначені підходи, варто сказати, що змістом проходження державної служби є сам процес проходження певних стадій та здійснення певних процедур перебування на державній службі (від



прийняття на державну службу до припинення такої служби) з урахуванням просування й переміщення по службі, обсягу повноважень за конкретною посадою в державному органі або його апараті. У контексті службової кар'єри важливо зазначити, що автор досить чітко акцентував увагу на такій рисі проходження державної служби, як «динаміка службового статусу особи», яка є однією з особливостей службової кар'єри, що є спільним у їхніх характеристиках.

Цікавою є думка В.Л. Романова, який розглядав проходження державної служби крізь призму кар'єрного процесу та визначав, що характер кар'єрного процесу багато в чому залежить від «енергетичного живлення», оскільки щодо людини як центрального суб'єкта службової кар'єри джерела енергії поділяються на «внутрішні» та «зовнішні». Вони безпосередньо залежать від способу діяльності, яким визначаються кар'єрні цілі, прийнятні засоби й дії людей щодо досягнення цих цілей, а також від об'єктивних умов, які опосередковують їх розвиток. До того ж кар'єрні цілі розташовані в «зоні перетину інтересів індивіда та організації й суспільства». З позиції особистості це важливо. Саме цим пояснюється престижність державної служби як можливість участі конкретної особи у вирішенні важливих державних справ на рівні «особистої співучасті», а також самореалізації особи шляхом залучення до суспільно корисної діяльності [8, с. 76]. Варто зазначити, що ця думка є однією з найбільш предметно наближених до розмежування понять «проходження державної служби» та «службова кар'єра». Отже, на переконання В.Л. Романова, проходження державної служби необхідно розглядати як кар'єрний процес, тобто сукупність адміністративних проваджень, які мають місце в проходженні державної служби. Безперечно, ця позиція заслуговує на увагу й підтримку, однак, на нашу думку, вона має дещо однобічний характер, оскільки поза увагою вчено-

го залишилися такі питання, як зіставлення структури, організації, правового регулювання та управління проходженням державної служби й службовою кар'єрою. Таким чином, ці питання потребують подальшого дослідження.

Найбільш вдалим в контексті розкриття змісту проходження державної служби є думки російських учених В.М. Манохіна, Б.М. Габрічідзе та А.Г. Чернявського. Зокрема, В.М. Манохін стверджує: «Державний службовець працює в системі розгалуженої державної організації, у державному апараті та різних державних установах, створених із метою практичного втілення в життя завдань, що стоять перед державою. Діяльність державного службовця повністю визначається потребами державної організації (державної служби). Унаслідок зазначеного державний службовець діє завжди за дорученням держави та від імені держави» [2, с. 24]. У свою чергу Б.М. Габрічідзе та А.Г. Чернявський наголошують: «Проходження державної служби – це процес практичного служіння державі й суспільству особи, призначеної на державну посаду державної служби, виконання відповідного виду управлінської або іншої державно-службової діяльності» [1, с. 22–23]. Ці наукові позиції дають змогу зазначити, що важливими питаннями співвідношення понять «проходження державної служби» та «службова кар'єра» є акцентування уваги на характеристиці таких явищ: а) тих завдань, реалізацію яких забезпечує державний службовець як під час проходження державної служби, так і під час здійснення службової кар'єри; б) публічного характеру повноважень державного службовця, які реалізуються ним за дорученням та від імені держави як під час проходження державної служби, так і під час здійснення службової кар'єри.

Деякі вчені розглядають, окрім соціально-публічного аспекту проходження державної служби, проходження державної служби через службово-правовий стан державного службовця. Саме



такої думки дотримується А.Ф. Ноздрачов, вважаючи, що під проходженням державної служби маються на увазі «певні юридичні факти, які характеризують службово-правовий стан державного службовця, що відображається в його особистій справі» [3, с. 67]. Такий підхід, хоч і не вирішує завдання щодо співвідношення понять «проходження державної служби» та «службова кар'єра», дає можливість окреслити коло питань, які потребують вирішення в контексті цього дослідження, а саме: а) характеристика правового стану державного службовця в структурі як проходження державної служби, так і службової кар'єри; б) суб'єктивний аспект у проходженні державної служби та в службовій кар'єрі.

Найбільш предметно питання співвідношення понять «проходження державної служби» й «службова кар'єра» досліджувала Л.Р. Біла-Тіунова [9], яка зазначила: «Співвідношення понять «службова кар'єра» та «проходження державної служби» дає змогу визначити, що в структурному аспекті ці поняття співпадають повністю. Водночас якщо «службова кар'єра» – це переважно суб'єктивно-індивідуальний аспект розгляду цього поняття, то «проходження державної служби» – це об'єктивно-процедурний аспект цього поняття». Погоджуючись у цілому з такою тезою, варто зазначити, що необхідно звернути увагу також на інші відмінності цих понять.

По-перше, «проходження державної служби» передбачає процедуру «ходження», тобто певний рух, і не має значення його вектор (униз чи вгору за державними посадами). Натомість поняття «службова кар'єра» в позитивному значенні містить у собі такий елемент, як рух тільки «вперед і вгору», тобто її «злетність», яка саме визначає, власне, основну сутність кар'єри.

По-друге, важливе значення має той факт, що перелік елементів структури проходження державної служби не співпадає з переліком елементів структури службової кар'єри. Яскравим під-

твердженням цього є їх визначення в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. [10] (далі – Закон-2015). Відповідно до розділу 5 «Службова кар'єра» Закону-2015 до структури поняття «службова кар'єра» входять такі елементи:

- 1) проходження державної служби;
- 2) ранги державних службовців;
- 3) просування державного службовця по службі;
- 4) переведення державного службовця;
- 5) службове відрядження;
- 6) зміна істотних умов державної служби;
- 7) оцінювання результатів службової діяльності;
- 8) публічний звіт керівника органу виконавчої влади;
- 9) стаж державної служби;
- 10) правила внутрішнього службового розпорядку державного органу;
- 11) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;
- 12) індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця.

Безперечно, звертає на себе увагу віднесення до цієї структури елементів, передбачених у пунктах 5, 8, 9, 10 наведеного переліку (про це більш детально буде зазначено нижче). Водночас Закон-2015 у ст. 38 використовує поняття «проходження державної служби» лише як елемент поняття «службова кар'єра», у якій, власне, опосередковано й визначає його структуру: а) прийняття на державну службу; б) просування по службі державних службовців; в) вирішення інших питань, пов'язаних зі службою. Таким чином, на нормативному рівні поняття «проходження державної служби» та «службова кар'єра» співвідносяться як частина й ціле.

По-третє, у доктринальному сенсі, на нашу думку, поняття «проходження державної служби» є процедурно-правовою формою реалізації службової кар'єри. Ця теза обґрунтовується такими фактами:



1) службова кар'єра регламентується переважно матеріальними нормами, а проходження державної служби – процедурними нормами;

2) службова кар'єра являє собою теоретичну суб'єктивно-об'єктивну концепцію щодо соціального аспекту певних кар'єрних маршрутів, а також уявлень про характер руху цими маршрутами, стрімкість, траєкторію кар'єри, ступінь її злитності, методи її реалізації тощо;

3) службова кар'єра є стратегічною, оскільки її зміст полягає в просуванні людини у своє гіпотетичне (службове, майнове, політичне, наукове, суспільне тощо) майбутнє. Якщо врахувати той факт, що в будь-якій ієрархічній системі присутня кар'єра, то і для державних органів, які характеризуються чітко визначеною ієрархією, і для державної служби, яка за своєю природою є ієрархічною системою державних посад та звань, ця риса має особливе значення, оскільки саме вона є тією рушійною силою, яка визначає й стимулює просування по службі;

4) службова кар'єра має кінцевим результатом успіх. Саме шляхом до успіху є службова кар'єра, а процес досягнення такого успіху – це проходження державної служби. При цьому поняття «успіх» може мати різне змістовне навантаження залежно від уявлень державного службовця про нього: певна державна посада, незалежність, високе суспільне становище, влада, престиж, матеріальне становище, нагорода тощо. Таким чином, кар'єра завжди є мотивованою успіхом і цілеспрямованою на досягнення успіху. У низці випадків кар'єра – це сам процес досягнення успіху;

5) службова кар'єра завжди є мотивованою. Досягнення державним службовцем певного кар'єрного становища зумовлює необхідність конкретного визначення ним того кар'єрного рівня, до якого спрямовано його зусилля. Тобто державний службовець має чітко усвідомлювати, якого успіху він хоче досягти на державній службі та в якій

формі виражається його успіх (слава, влада, матеріальне становище, суспільне визнання, незалежність тощо). Отже, просування службовця кар'єрними сходами зумовлене певними мотивами, які визначаються державним службовцем. Мотивація службової кар'єри у свою чергу потребує від державного службовця планування свого кар'єрного росту, тобто визначення переліку заходів, які необхідно здійснити для досягнення своєї мети, та визначення строків їх реалізації. Водночас здійснення особою службової кар'єри є мотивованим також для суб'єкта призначення, оскільки така мотивація виявляється в отриманні найвищих і найсуттєвіших результатів діяльності державного службовця [9].

Щодо співвідношення понять «проходження державної служби» та «просування по державній службі» варто зазначити, що просування є ключовим моментом проходження державної служби. Воно здійснюється шляхом зайняття більш високої посади або присвоєння державному службовцеві більш високого рангу. Отже, можна виокремити просування за посадами та просування за рангами.

Привертає увагу той факт, що прийняття на державну службу є складником проходження державної служби та водночас не входить до структури службової кар'єри. Саме такий підхід передбачено в Законі-2015. Із цього приводу варто зазначити, що цілком слушним є віднесення «прийняття на державну службу» до змісту поняття «проходження державної служби», натомість не зрозуміло, чому цей елемент не віднесено до змісту поняття «службова кар'єра» в нормативному сенсі. Водночас варто звернути увагу на позицію Л.Р. Біли-Тіунової, яка відносить цей елемент до структури службової кар'єри, що відповідає сутності останньої та, власне, започатковує її [9]. Не вдаючись до більш детального обговорення цієї тези, акцентуємо увагу на тому, що поняття «прийняття на державну службу» в контексті За-



кону-2015 набуло дещо нового змісту, який має прояв і в механізмі реалізації права на державну службу, і в процедурному аспекті його реалізації.

Однією з основних новел Закону-2015 є те, що вперше законодавчо визначено єдиний основний спосіб вступу на державну службу – призначення на посаду державної служби за результатами конкурсу. Варто звернути особливу увагу на вживання поняття «призначення на посаду» замість поняття «прийняття на посаду», яке характерне для трудового права під час укладення трудового договору. Поняття «призначення на посаду» передбачає видання певного адміністративного акта (а не укладення трудового договору) про здійснення відповідної дії (призначення). При цьому наголошено, що призначення громадянина на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, окрім випадків, передбачених Законом-2015 (без обов'язкового (проте можливого, наприклад, за наявності декількох претендентів на посаду) проведення конкурсу під час переведення державного службовця в разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу (ч. 5 ст. 22 Закону-2015); передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування). Важливо також зазначити, що проведення конкурсу стосується зайняття вакантних посад державної служби категорій «А», «Б», «В». Закон-2015 уперше передбачив такий індивідуальний правовий акт, як акт призначення на посаду, яким чітко відмежував правове регулювання діяльності державних службовців адміністративним правом від трудового права. Такий підхід цілком відповідає стандартам Європейського Союзу щодо вирішення аналогічних питань, де саме адміністративний акт є підставою для виникнення державно-службових відносин, а не трудовий договір.

Викликає заперечення віднесення до змісту поняття «службова кар'єра»

на нормативному рівні таких елементів, як службове відрядження (ст. 42 Закону-2015), публічний звіт керівника органу виконавчої влади (ст. 45 Закону-2015), стаж державної служби (ст. 46 Закону-2015), правила внутрішнього службового розпорядку державного органу (ст. 47 Закону-2015). Із цього приводу варто зазначити, що названі елементи за своїм змістом є скоріше умовами забезпечення здійснення службової кар'єри або ж умовами забезпечення проходження державної служби, а не елементами структури службової кар'єри чи проходження державної служби. У такому аспекті варто погодитись із позицією Л.Р. Біли-Тіунової, що і службове відрядження, і стаж державної служби, і правила внутрішнього службового розпорядку державного органу – це чинники режиму державної служби [9]. Щодо публічного звіту керівника органу виконавчої влади про підсумки діяльності відповідного державного органу (ст. 45 Закону-2015) варто зазначити, що в цьому разі мова йде про правовий статус керівника державного органу, а точніше, про його посадовий обов'язок – виступ із публічним звітом за участю представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей і засобів масової інформації.

Безперечно, роль Типових правил внутрішнього службового розпорядку державного органу [11] є значною в проходженні державної служби, оскільки саме цей нормативно-правовий акт визначає режим державної служби у вузькому розумінні: початок і кінець робочого часу, перерви для відпочинку, умови й порядок перебування державного службовця в державному органі, загальні інструкції з охорони праці тощо. Визначення цього нормативно-правового акта в межах Закону-2015 є надзвичайно позитивним у контексті обмеження дії норм приватних галузей права, на-



самперед трудового, щодо регламентації державно-службових відносин і визнання державної служби підгалуззю адміністративного права. У цьому руслі заслуговує на увагу також регламентація на рівні Закону-2015 такого важливого елемента проходження державної служби, як зміна істотних умов державної служби. До прийняття аналізованого закону це питання регламентувалось нормами Кодексу законів про працю України [12].

Частково новелою Закону-2015 є введення такого елемента проходження державної служби, як «оцінювання результатів службової діяльності» (ст. 44). При цьому важливо зазначити, що поняття «оцінювання результатів службової діяльності» передбачалося ще в ст. 29 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. [13], що втратив чинність. У структурі правового інституту державної служби це поняття раніше мало дещо іншу назву – «атестація державних службовців» та «щорічна оцінка діяльності державних службовців». При цьому важливо зазначити, що коментованим Законом-2015 відмінено атестацію державних службовців, однак це положення стосується лише адміністративних державних службовців, тобто тих, на яких поширюється дія цього закону. Водночас щодо спеціалізованих і мілітаризованих державних службовців атестацію не відмінено. Таким чином, чинний Закон-2015 вніс певні відмінності в саму структуру й процедуру проходження державної служби окремими видами державних службовців.

Закон-2015 не дає визначення поняття «оцінювання», а лише передбачає його мету. Звернення до науково-теоретичних положень дає змогу зазначити, що «оцінювання» є досить універсальним і може бути використане в багатьох видах діяльності в різних значеннях: а) як дзеркало, що дає можливість державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян; б) як процес перевірки на-

лежності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їхніх посад. Однак вважаємо, що не варто зводити поняття «оцінювання» лише до функції контролю, натомість необхідно оцінювати його, зокрема, з позиції цілей, які покладаються на нього: 1) надання допомоги службовцям у забезпеченні виконання ними своїх функцій, обов'язків, повноважень; 2) спрямування їх діяльності в потрібному напрямі та підвищення виконавської дисципліни; 3) отримання інформації, необхідної для вирішення кадрових питань; 4) надання допомоги службовцям у розвитку їхніх потенційних можливостей; 5) інформування персоналу про очікувані результати їхньої діяльності; 6) надання службовцям можливості самостійно оцінювати ефективність своєї діяльності та визначати шляхи її вдосконалення; 7) отримання об'єктивної інформації щодо перспектив здійснення службової кар'єри. У теорії державної служби до форм оцінювання результатів діяльності державних службовців відносять атестацію та щорічну оцінку виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань.

Визначення сутності поняття «оцінювання» можливе також із позиції характеристики його мети:

1) визначення якості виконання поставлених перед державним службовцем завдань (тобто мова йде про своєчасність, ефективність, творчість, ініціативність, результативність тощо);

2) прийняття рішення щодо преміювання. Власне кажучи, метод заохочення є одним із важливих важелів управління у сфері державної служби та зацікавлення державних службовців у результатах їхньої діяльності;

3) планування кар'єри державного службовця. Планування індивідуального посадового й професійного зростання державного службовця здійснюється шляхом включення його до схеми кар'єрного просування. Як правило, таку схему має бути визначено на найближчі 3–5 років із моменту вступу



особи на державну посаду. Важливим елементом цього планування є план кар'єри – діловий документ, що відображає як перспективні, так і поточні можливості державного службовця. Обов'язковими реквізитами плану кар'єри є строки й стадії перебування на посаді. При цьому враховується, що оптимальний час перебування на одній посаді, як правило, становить 4–5 років (для більшості інших країн, як правило, – 3–4 роки). Після закінчення цього строку перебування державного службовця на посаді (протягом якого він проходить стадії адаптації до державної посади, службової віддачі, деградації, стагнації або адаптації) необхідне вирішення питання щодо створення нових умов службової діяльності державного службовця, які зумовили б відповідну мотивацію для його подальшої діяльності. Інакше його професійна діяльність залишатиметься на одному й тому ж рівні або буде знижуватись, що в підсумку, безперечно, позначиться на ефективності діяльності структурного підрозділу державного органу;

4) виявлення потреби в професійному навчанні. Підвищення професійного рівня державного службовця є його правом та обов'язком, а також мотивацією для подальшого здійснення службової кар'єри. При цьому важливим є вирішення питання про створення належного правового механізму забезпечення професійного навчання державних службовців, важливим складником якого є саме виявлення потреби в професійному навчанні, що безпосередньо стосується і державного службовця, і державного органу, і закладів, які забезпечують підвищення професійного рівня державних службовців.

Підсумовуючи викладене, варто звернути увагу на те, що з прийняттям Закону України «Про державну службу» 2015 р. проходження державної служби набуває все більшого законодавчого оформлення саме в контексті публічно-правового (а не приватноправового) інституту держав-

ної служби. Віднесення до сфери дії названого закону питань щодо випробування, переведення, зміни істотних умов державної служби, соціальних гарантій тощо свідчить про здійснення важливих кроків у напрямі адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Ключові слова: державна служба, структура проходження державної служби, правила внутрішнього службового розпорядку, зміна істотних умов, просування по державній службі, випробування.

Статтю присвячено сутнісній характеристиці поняття «проходження державної служби» в контексті Закону України «Про державну службу» 2015 р. Особливу увагу приділено питанням співвідношення понять «проходження державної служби», «службова кар'єра» та «просування по державній службі». Акцентується увага на новітніх положеннях у визначенні структури проходження державної служби.

Стаття посвячена суцільній характеристиці поняття «проходження державної служби» в контексті Закону України «Про державну службу» 2015 г. Особое внимание уделено вопросам соотношения понятий «проходжение государственной службы», «служебная карьера» и «продвижение по государственной службе». Акцентируется внимание на новых положениях в определении структуры прохождения государственной службы.

The article is devoted to the essence description of concept “passing of the state service” in the context of Law of Ukraine “On the state service” (2015). Special attention is devoted to the questions of correlation of terms “passing of the state service”, “official career” and “advancement on the state service”. Attention is accented on the new positions in determination of structure of passing of government service.



Література

1. Габричидзе Б.Н. Службное право : [учебник для юрид. вузов] / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М. : Издат.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2003. – 620 с.
2. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 296 с.
3. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : [учебник для подгот. госуд. служащих] / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
4. Авер'янов В.Б. Законодавче регулювання державної служби в Україні / В.Б. Авер'янов, С.Д. Дубенко // Уніан-право. – 1995. – № 2. – С. 6–7.
5. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
6. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации / Д.Н. Бахрах. – Екатеринбург : Изд-во УрГУ, 1995. – 101 с.
7. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : [учебник] / Д.М. Овсянко. – М. : Юрист, 1996. – 208 с.
8. Романов В.Л. Социально-инновационный вызов государственному управлению / В.Л. Романов. – М. : РАГС, 2006. – 274 с.
9. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : [монографія] / Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2011. – 540 с.
10. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
11. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 р. № 50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>.
12. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
13. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.