

УДК 35.08(477)

Олена МОЛОШНА

*Головне управління державної служби України
в Дніпропетровській області*

Віталій БАШТАННИК

*Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

ФОРМАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Досліджуються проблемні підходи до формалізації державно-службових відносин в Україні. Аналізуються теоретичні підходи до детермінації поняття «державно-службові відносини». Визначаються напрями запровадження закордонного досвіду раціоналізації державно-службових відносин.

Ключові слова: публічне управління державна служба, державно-службові відносини, виконавча влада.

Елена МОЛОШНАЯ

*Главное управление государственной службы Украины
в Днепропетровской области*

Виталий БАШТАННИК

*Национальная академия государственного управления
при Президенте Украины
Днепропетровский региональный институт государственного управления*

ФОРМАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Исследуются общие проблемы формализации государственно-служебных отношений в Украине. Анализируются теоретические подходы к детерминации понятия «государственно-служебные отношения». Определяются направления внедрения зарубежного опыта рационализации государственно-служебных отношений.

Ключевые слова: публичное управление, государственная служба, государственно-служебные отношения, исполнительная власть.

Olena MOLOSHNA

Main Department of the Civil Service of Ukraine in Dnipropetrovsk Region

Vitaliy BASHTANNYK

*National Academy of Public Administration,
Office of the President of Ukraine
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration*

FORMALIZATION OF STATE-SERVICE RELATIONSHIPS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

General problem formalizations of state-service relations in Ukraine are investigated in article. Theoretical approaches to determination of concept «state-service relations» are analyses. Directions of introduction of foreign experience of rationalization of state-service relations are determined.

Key words: public management, public service, state-service relations, executive power.

Загальні питання державної служби, її видів, порядку проходження останнім часом зайняли вагоме місце серед наукової проблематики, яка обговорюється на сторінках юридичних видань. Зазначений інтерес має об'єктивні причини, бо від налагодженого функціонування інституту державної служби багато в чому залежить результативність діяльності органів держави, а звідси – і добробут населення країни. В Україні за роки незалежності відповідно до Конституції України створено інститут державної служби як важливий інструмент формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду сформовано відповідну систему національного законодавства у цій сфері. Чинне законодавство загалом вирішує такі завдання, як: створення умов для здійснення політичних, економічних, соціальних прав і свобод громадян; реалізація демократичних засад у державній службі, відкритість її функціонування, залучення на державну службу найбільш професійно підготовлених спеціалістів; формування балансу прав, обов'язків і відповідальності державних службовців, обмежень і гарантій, які формують правовий статус державного службовця; закріплення засад формування етики державної служби. При цьому *загальною проблемою* наукових досліджень були і будуть чітка визначеність як окремих складових діяльності державного службовця, так і певна систематизація діяльності держслужбовців, що виявляються в понятті «державно-службові відносини».

Кожна держава зацікавлена в таких засобах формування і діяльності органів влади, які відповідають національній політиці та підтримуються більшістю населення. Сучасний науковий підхід до проблематики організації державного управління актуалізує дослідження базових теоретичних засад управління в

системі органів влади в Україні у 1991 – 2008 рр. за трьома напрямками, що й визначають наукове завдання даного дослідження. По-перше, дослідження теоретичних проблем інституалізації державного управління. По-друге, визначення організаційних характеристик розвитку владного механізму в Україні в зазначених історичних межах. По-третє, аналіз проблем реалізації європейських принципів управління на рівні публічно-управлінських структур у напрямі формування ефективного механізму демократичного розвитку української держави.

Дослідженню проблем державно-управлінської діяльності в сучасній Україні присвячено багато наукових праць. У центрі уваги науковців опинилися процеси становлення владного механізму в країні. Зокрема, увага науковців була спрямована на історичний досвід діяльності органів врядування, на досвід функціонування інституту державного управління в країнах сталої демократії. Особливо слід виокремити праці В. Бакуменка, І. Грицяка, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Липовської, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, С. Серьогіна та ін. Окремі дослідження були присвячені умовам формування, етапам, особливостям територіальної організації публічного управління, детермінації сутності позитивних та негативних владних відносин. Майже всі науковці вказують у своїх працях на проблеми розвитку державно-управлінської діяльності в Україні: недосконалість законодавчої бази, невирішеність питань розмежування владних повноважень, початковий етап становлення фінансово-економічної автономності. Значний спектр робіт з проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість всебічно проаналізувати інтегровану систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в державі через взаємовплив різнорівневих органів влади.

Таким чином, аналітика наукових публікацій, у яких досліджуються ті чи інші аспекти вказаного правового інституту, дозволяє стверджувати, що вони переважно стосуються питань державної служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, залишивши поза увагою державно-службові відносини, які виникають у діяльності органів інших гілок влади. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» державною службою є 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 [1]. Подібні визначення формулюють також науковці. Так, на думку Н. Нижник, «державна служба» – це професійна діяльність громадян у здійсненні цілей і функцій держави. Державна служба включає: формування управлінських, процесуальних і соціально-психологічних основ діяльності державного апарату, побудову та правовий опис ієрархії посад, виявлення, добір, підготовку, розвиток, просування, оцінку, стимулювання та відповідальність державних службовців. Тобто державна служба існує для того, щоб конструктивно та ефективно виконувались повноваження державних органів, щоб повністю здійснювалась сутність правової, демократичної держави, її призначення – служити потребам та інтересам своїх громадян». Адже «державна служба – це професійна діяльність осіб, котрі займають у встановленому порядку

посади у державних органах й інших державних організаціях щодо практичного здійснення їх функцій і завдань, яка оплачується з державного бюджету» [2].

Сучасні проблеми трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні внесли і продовжують вносити істотні зміни до змісту державно-управлінської діяльності, формування та реалізації державно-службових відносин. Саме тому на нинішньому етапі розвитку суспільства метою адміністративно-правового регулювання є вдосконалення форм і методів управлінської діяльності, установлення і регламентація таких взаємовідносин громадян і державних інституцій, коли кожній людині має гарантуватися реальне дотримання й охорона прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушень.

Власне, публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їх діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

У процесі формування систем публічного врядування в Європі великого значення набув територіальний фактор. Розподіл влади в межах національної держави і географічний поділ влади між рівнями врядування і в їх межах пов'язані між собою. З цим пов'язані ключові принципи формування політики щодо адміністративно-територіальних одиниць – принципи децентралізації та регіоналізації, адже демократія може бути реалізована тоді, коли місцева та регіональна сфери державно-управлінської діяльності ґрунтуються на демократичних засадах. Крім того, поширення демократичної відповідальності на місцевий і регіональний рівні є ознакою громадянського суспільства. Беручи на себе відповідальність за державне будівництво, громадянин ідентифікує себе зі своєю місцевою чи регіональною сферою, що є суттєвим елементом легітимності держави.

Загалом відомим фактом є теза, що мета – це найважливіша характеристика управління, його призначення. Для певних досягнень і здійснюється публічно-адміністративна діяльність. Система органів публічного управління створюється саме як інструмент реалізації мети та завдань щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільної життєдіяльності; з огляду на конкретну мету розробляються, приймаються та реалізуються конкретні правові норми. Функції певного органу системи публічного управління є похідними від завдань та мети.

Кожний орган влади, який входить до системи управління, здійснює належну йому компетенцію й одночасно виконує державно-службові повноваження.

Основними завданнями децентралізації влади є перетворення територіальних громад на ключового суб'єкта влади на місцевому рівні й максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян. Потрібно визначити коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, іноді разом з іншими громадами, а які – делегувати органам державної виконавчої влади. Такий розподіл доцільно закріпити законодавчо, виробивши відповідні критерії надання публічно-правових (і, зокрема, державно-службових) послуг. Адже необхідність формування та утвердження в Україні якісно нових принципів державно-службових відносин акцентує увагу суспільства на діяльності державних службовців усіх рівнів. Особливості сучасного політичного розвитку визначають передусім принципи кадрових призначень у системі виконавчої влади. Водночас передача частини державних функцій на нижчі рівні потребує забезпечення високого професійного рівня управлінських кадрів у регіонах. Подолання розриву між рівнем розвитку суспільства та державного управління потребує інституційного реформування державного управління та визначення нових підходів до регіонального кадрового менеджменту відповідно до стандартів європейських країн.

Сьогодні діюча система державно-службових відносин в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізованою, закритою від суспільства, великою і відірваною від потреб простої людини, унаслідок чого стала гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. З-поміж основних причин такого стану вирізняють: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України (Уряду) в орган політичного керівництва; неефективність організації діяльності міністерств; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій; неефективна система державної та муніципальної служби; відсутність паритетних засад у відносинах особи з органами. Ці положення ще раз підтверджують необхідність реформування публічної адміністрації в Україні саме в аспекті раціоналізації державно-службових відносин.

На жаль, традиційний принцип національної кадрової політики, що детермінується через поняття політичної лояльності, призвів до очевидної кризи в системі державно-службових відносин. Система почала втрачати власну ефективність, ініціативу й основи саморозвитку. Принципи й засади державно-службових відносин деформувалися одночасно з політичними кризами в країні. Саме тому європеїзація державно-службових відносин потребує (як і раніше) цільової національної стратегії кадрової політики, першоосновою якої є європейська модель демократичного врядування. У свою чергу, така модель вимагає наявності чітких законодавчих гарантій побудови досконалої системи публічної служби.

Саме сьогодні важливо сформувати стійку модель системи державно-службових відносин на регіональному та субрегіональному рівнях на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень та обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Водночас на етапі реформування державно-службових відносин необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки.

Таким чином, аналізуючи наведені погляди стосовно змісту державної служби, можна зробити висновок про те, що сутність (головні ознаки) зазначеного поняття полягає в такому:

- це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією, необхідністю виконувати соціальні запити шляхом виконання посадових обов'язків;
- у межах цієї професійної діяльності реалізується компетенція державних органів;
- це діяльність, спрямована на забезпечення функціонування державних органів, що полягає насамперед у виконанні посадових обов'язків, а її здійснення оплачується з державних коштів.

На сучасному етапі розбудови незалежної української держави важливим завданням є конструктивне розв'язання назрілих проблем, що склалися в українському суспільстві. Однією з таких проблем є вдосконалення системи державного управління відповідно до сучасних вимог і виконуваних нею завдань. Як свідчить вітчизняна та зарубіжна практика, особливе значення для ефективної управлінської діяльності має організація роботи місцевих органів управління, які діють у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Адже реалізація законодавчих актів держави передусім залежить від діяльності місцевих органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій. Саме вони організовують та контролюють економічне, соціально-політичне та культурне життя відповідної адміністративно-територіальної одиниці та взаємодіють від імені держави з органами місцевого самоврядування.

Однією з основних особливостей органів державної влади загалом і органів виконавчої влади зокрема є системність. Система органів виконавчої влади – це така сукупність, в якій усі складові (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними і водночас складають самостійні підсистеми з певними особливостями структури, функцій, компетенції.

Беручи до уваги такі критерії, як обсяг компетенції і територіальний масштаб діяльності органів виконавчої влади, виділяють такі ланки системи органів виконавчої влади [3, с. 201]:

- Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади;
- міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади;
- органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- обласні державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в областях;

- Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в містах;
- районні державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в районах;
- адміністрації державних підприємств, установ, організацій.

Саме в межах даних ланок і формалізовані (цілком правомірно) державно-службові відносини [4]. Проте суттєвим недоліком є відокремлення даної системи відносин від зовнішнього середовища й, одночасно, замовника державно-управлінських послуг – суспільства. Система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, відносини з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади. Між цими рівнями передбачено субординаційні відносини, тобто підпорядкування органів нижчого рівня органам вищого рівня.

Отже, на сучасному етапі розвитку науки державного управління існують дві тенденції в розвитку державно-службових відносин як державно-правового інституту. Одна з них пов'язана з публічно-правовим статусом таких відносин, відокремленням державних службовців від інших категорій працівників найманої праці. Представники такого підходу виступають проти віднесення регулювання відносин, пов'язаних з державною службою, до сфери трудового права. Автори, які поділяють зазначену позицію, для підкреслення адміністративно-правового (публічного) характеру відносин державної служби використовують термін «державно-службові відносини». Друга тенденція полягає, навпаки, у поширенні на державних службовців норм і гарантій трудового права, посиленні колективно-договірних відносин у встановленні умов їх праці державою, визнанні її звичайним роботодавцем, а відносини щодо виконання державними службовцями професійної діяльності на державній службі – трудовими відносинами, відносинами найму. Саме тому пріоритетними напрямками вдосконалення державної служби в Україні є вдосконалення правових засад функціонування державної служби; професіоналізація державно-службових відносин; установлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; реформування системи оплати праці державних службовців; удосконалення та підвищення ефективності управління державною службою.

Загальним висновком за даною проблемою слід визначити актуалізацію напрацювання критеріїв застосування європейського досвіду організації державно-управлінської діяльності, виокремлення принципів європеїзації публічного адміністрування в Українській державі, формулювання пропозицій щодо вдосконалення державно-службових відносин у контексті реформування системи публічного управління. Напрямами подальших наукових досліджень є європейські інструменти удосконалення державно-службових відносин,

запровадження європейського досвіду раціоналізації державно-службових відносин, гуманізація державно-службових відносин.

Список використаних джерел

1. **Про державну службу** : Закон України від 16 груд. 1993 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – С. 490.

2. **Державне управління в Україні**: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : Світ, 2002. – 352 с.

3. **Коваленко, А. А.** Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика : монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.

4. **Державне управління в Україні**: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко [та ін.] ; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2005. – 164 с.

Надійшла до редколегії 02.07.09