

Список використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
2. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про державну статистику” від 13.07.2000 р. № 1922–III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
3. Осауленко О. Г. Національне законодавство у галузі статистики / О. Г. Осауленко // Удосконалення законодавства України у галузі статистики / підгот. Ю. М. Остапчук. — К. : ІВЦ Держкомстату України, 2002. — С. 11–16.
4. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями зовнішньої політики України” від 02.07.1993 р. № 3360–XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
5. Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” від 30.04.2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
6. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.07.2003 р. № 964–IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
7. Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року ; схвалені Указом Президента України від 24.05.2000 р. № 717/2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
8. Социальная политика : [учеб. / ред. Н. А. Волгин, А. Э. Котляр, Б. В. Ракитский]. — М. : РАГС, 2003. — 548 с.
9. Сіленко А. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві / А. Сіленко // Людина і політика. — 2003. — № 1. — С. 118–128.
10. Скуратівський В. А. Основи соціальної політики : [навч. посіб.] / Скуратівський В. А., Палій О. М. — К. : МАУП, 2002. — 200 с.
11. Лібанова Е. М. Стратегічні пріоритети соціальної політики України на початку ХХІ століття / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. — 2008. — № 1 (9). — С. 9–22.
12. Осауленко О. Г. Національна статистична система: стратегічне планування, методологія та організація : [моногр.] / Осауленко О. Г. — К. : ДП “Інформ.-аналіт. агентство”, 2008. — 415 с.
13. Закон України “Про Всеукраїнський перепис населення” від 19.10.2000 р. № 2058–III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
14. Закон України “Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення” від 13.07.2000 р. № 1929–III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.

УДК 35.082.4

Г. Ю. Герман,
аспірантка,
НАДУ при Президентіві України

Правове забезпечення кар’єри на державній службі

Проаналізовано чинне законодавство щодо кар’єрного зростання державних службовців в Україні. Сформульовано пропозиції щодо його удосконалення.

Ключові слова: *правове забезпечення, державна служба, кар’єра державного службовця, кадрова політика, резерв кадрів.*

Державотворчі процеси, що відбуваються в Україні, зумовлені демократизацією суспільного життя. При цьому акценти переносяться з адміністративно-правового регулювання суспільних відносин на забезпечення і гарантування прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави.

Для сучасної держави характерними є різноманітність завдань і розгалуженість функцій, від професійного й точного здійснення яких залежить існування суспільно-політичної системи у цілому. Тому до структури держави повинна входити така складова, як професійний корпус службовців, ор-

ганізація й діяльність якого регламентується нормами права. Очевидно, що в цьому випадку мова йде про державно-правовий інститут державної служби, важливим компонентом якого є норми права, що регулюють питання кар’єрного зростання державних службовців, які забезпечують реалізацію основних завдань і функцій держави, надання управлінських послуг. Інакше кажучи, державна служба має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом професіоналізації корпусу державних службовців [1, с. 41].

До системи нормативно-правових актів, які містять норми права, що регулюють питання кар’єрного зростання державних службовців, на-

лежать: Конституція України, Закон України “Про державну службу”, інші нормативно-правові акти (акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Головного управління державної служби тощо), які визначають основні засади формування системи кадрового забезпечення державної служби. На законодавчому рівні зміст кадрової політики держави наразі визначений майже у 150-ти актах, що стосуються державної служби [1, с. 42].

Однак сучасне законодавство про державну службу не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, не сприяє ефективному виконанню завдань та функцій держави, не відповідає рівню зрілості суспільства, а також не забезпечує стабільності та престижності державної служби, суворого дотримання вимог щодо кар’єрного зростання державних службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов’язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності.

Невизначеність кар’єрної перспективи, правова незахищеність від суб’єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори роблять державну службу непривабливою, зокрема для молоді, призводять до відтоку з державної служби значної частини висококваліфікованих спеціалістів [2].

Процедура прийняття на державну службу і просування по ній, діяльність державних службовців залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб’єктивізм під час прийняття управлінських рішень, не забезпечується належний контроль у цій сфері з боку суспільства.

Актуальність проблеми побудови кар’єри нової генерації державних службовців зумовлює підвищений інтерес до неї з боку науковців. Серед сучасних публікацій, що стосуються важливих аспектів правового забезпечення кар’єрного зростання державних службовців в Україні, слід виділити, перш за все, праці відомих учених: О. Воронька, Н. Гончарук, В. Князева, С. Крисяк, В. Куценка, О. Лебединської, В. Лугового, Т. Мотренка, В. Майбороди, І. Надольного, П. Назимка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Н. Протасової, А. Рачинського, С. Серьогіна, В. Скуратівського, Ю. Шарова, Г. Щекіна та ін. Однак слід зауважити, що проблема вдосконалення кар’єрного зростання державних службовців ще не стала цілісним предметом дослідження і тільки починає розроблятися вітчизняною наукою. Тому ряд її важливих питань здебільшого залишається поза увагою дослідників. Через це так гостро стоїть завдання її всебічного вивчення, узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду та розробки відповідних рекомендацій.

Мета цієї статті – проаналізувати правове забезпечення кар’єри на державній службі в Україні.

Для реалізації поставленої мети потрібно проаналізувати чинне законодавство щодо кар’єрного зростання державних службовців в Україні та сформулювати пропозиції щодо його удосконалення.

Відповідно до Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності української держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави [3, с. 3]. У зв’язку з цим постає завдання вдосконалення державної служби та підвищення престижу державних службовців, успішне вирішення якого можливе шляхом розробки певних виважених, зрозумілих і, головне, прийнятних для сучасного українського суспільства нормативних актів щодо службової кар’єри державних службовців.

Службовці є кадровим складом (або особовим складом, персоналом) органів державного управління. Як співробітники державного органу вони перебувають на службі у держави та виконують її завдання і функції. Тобто вони є тією ланкою державного управлінського механізму, яка забезпечує реалізацію цілей, завдань і функцій державного управління. Від того, як ці люди розуміють і виконують свою роботу, наскільки точно і правильно діють, залежить ефективність функціонування органу управління і всієї системи виконавчої влади.

Формуючи державну службу, влада країни наперед використовує правовий інструментарій. З допомогою юридичних норм здійснюється як організація державної служби, так і регламентація практичної діяльності державних службовців щодо реалізації наданих їм повноважень та проходження ними державної служби. Це, зокрема, встановлення назв посадових найменувань, вироблення правил вступу на державну службу, проходження служби та просування по ній, укладання документів і порядок роботи з ними, припинення службових відносин тощо.

Основним законодавчим актом, що регламентує питання державної служби в Україні, є Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3725–ХІІ. Стаття 1 цього Закону визначає, що державна служба – це 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 [4].

При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад. Для присвоєння чергового рангу державний службовець повинен успішно відпрацювати на посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг у межах відповідної категорії посад. За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад. Державний службовець може бути

позбавлений рангу лише за вироком суду. Якщо він перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, на яку потім повернувся, за ним зберігається присвоєний ранг.

Необхідно зазначити, що у світовій практиці інститут державної служби розвивається у двох напрямках. Перший з них умовно називають кар'єрним, другий – посадовим. При кар'єрній системі особа вступає на державну службу на весь період своєї професійної діяльності. У процесі служби чиновник послідовно отримує посадові підвищення, тобто робить кар'єру, просувається службовими сходами. При посадовій схемі особа укладає контракт щодо виконання певних функцій на відповідній посаді в державному апараті протягом певного часу. У цьому випадку просування по службі відсутнє. Кар'єрна державна служба характерна для континентальної системи права, посадова – для англосаксонської.

Державна служба в Україні має переважно кар'єрний характер. Вона ґрунтується на таких принципах: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм та соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Планування та розвиток кар'єри кадрового складу у сфері державної служби є необхідною складовою ефективною діяльністю інституту державної служби, ключовим питанням у процесі перебування державного службовця на керівній посаді.

Службова кар'єра кадрового складу у сфері державної служби починається зі вступу на державну службу. Відповідно до ст. 38 Конституції України, громадяни мають право рівного доступу до державної служби. Це право зафіксовано і деталізовано у ст. 4 Закону України “Про державну службу”. Порядок вступу до кадрового складу у сфері державної служби залежить від особливостей статусу органу державної влади; категорій державних посад та шляхів заміщення цих посад. Посади державних службовців можуть заміщуватися шляхом призначення або за конкурсом. При цьому конкурс – це особлива процедура добору кадрів на вакантні державні посади відповідно до рішення конкурсної комісії. Особливість цієї процедури полягає, перш за все, у більш високих (порівняно з іншими державними службовцями) вимогах, що ставляться до кадрового складу у сфері державної служби. Мета конкурсу – створити умови для реалізації права громадян на рівний доступ до державної служби, прийняття на посади державної служби осіб, спроможних виконувати покладені

на них організаційно-розпорядчі та контрольні функції, координувати діяльність підлеглих, приймати управлінські рішення та контролювати їх виконання. У ст. 15 Закону України “Про державну службу” визначено, що прийняття на державну службу на керівні посади III – IV категорій, передбачених ст. 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено Законом України [4].

Заміщення посади в органах державної влади за конкурсом передбачає: публікацію та поширення у засобах масової інформації даних про вакансії на посади державних службовців не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу з повідомленням основних вимог до кандидатів; прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі на посаду; можливість участі у конкурсі декількох претендентів; проведення іспиту та відбір кандидатів на посаду; рекомендацію кандидата на посаду конкурсною комісією; видання наказу уповноваженою посадовою особою про призначення на посаду.

У теперішній час процедура проведення конкурсу на посади державної служби визначається Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців” від 15.02.2002 р. № 169 [5]. Однак затвержене цією Постановою Кабінету Міністрів України “Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців” не передбачає проведення конкурсу на вищі керівні посади (I – II категорій) державної служби. Цей недолік планується усунути в новому законодавстві про державну службу. Так, проект Закону “Про державну службу в органах виконавчої влади” передбачає, що єдиним механізмом вступу на всі посади державних службовців, у тому числі й на посади I – II категорій, є відкритий та прозорий конкурс [6].

Постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.1994 р. № 423 “Про деякі питання застосування статей 4, 15, 27 Закону України “Про державну службу” визначено, що просування по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву чи пройшов стажування, а також прийняття на роботу державного службовця у зв'язку з відставкою може здійснюватися без конкурсного відбору [7, с. 32–34]. Постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.1995 р. № 694 “Про внесення доповнень до пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. № 423” встановлено перелік осіб, які можуть також прийматися на посади без конкурсного відбору або стажування [8].

З метою чіткого дотримання законодавства про державну службу комісія Голодержслужби України погодила Перелік посад державних службовців III – VII категорій та випадків, у яких при-

значення на посади на підставі актів законодавства може здійснюватися без проведення конкурсу. У цей перелік включені й посади керівного персоналу III – VI категорій. У зв'язку з цим 01.10.1999 р. прийнято Роз'яснення Головного управління державної служби України “Про застосування статей 4 та 15 Закону України “Про державну службу” щодо порядку прийняття на посади державних службовців [9].

Питання, пов'язані зі стажуванням кадрового складу у сфері державної служби, регламентуються Положенням про порядок стажування у державних органах, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 р. № 804 [10, с. 218–221]. Однак зазначене Положення містить лише загальні питання щодо стажування кадрового складу у сфері державної служби, що не дає змоги ефективно вирішувати питання добору державних службовців.

Для реалізації кар'єри кадрового складу у сфері державної служби велике значення має формування дієвого інституту резерву кадрів. Це є необхідною умовою послідовності й наступності в розвитку кадрового потенціалу та стабільності кадрового складу органів державної влади. Основним нормативним актом, що регулює порядок формування та організацію роботи з резервом кадрового складу у сфері державної служби (як було зазначено вище), є “Положення про формування кадрового резерву для державної служби”, затверджене Постановою Кабінету Міністрів від 28.02.2001 р. № 199 зі змінами і доповненнями, внесеними у 2003–2005 рр. [11]. Вважаємо, що необхідно створити чітку і прозору систему формування відповідних кадрових резервів. З особами, зарахованими до резерву, повинна проводитися систематична робота – складання та виконання особистих річних планів, стажування тощо.

Ключовим моментом проходження кадровим складом державної служби є просування по службі, що здійснюється шляхом переведення на більш високу посаду та присвоєння більш високого рангу у межах посад і рангів, класифікацію яких встановлено Законом України “Про державну службу” [4].

Припинення державнослужбових відносин є складовою частиною проходження кар'єри кадрового складу у сфері державної служби і визначається як постійне чи тимчасове припинення своєї діяльності на посаді. Особливістю державної служби є відсторонення кадрового складу у сфері державної служби від виконання обов'язків за посадою. Відсторонення – це тимчасове припинення виконання службових обов'язків за посадою (без розривання службових відносин та зі збереженням заробітної плати). Воно регулюється ст. 22 Закону України “Про державну службу”.

Припинення службовцем державної служби може бути за двома обставинами:

1) у зв'язку зі звільненням, у тому числі внаслідок виходу на пенсію;

2) у зв'язку з відставкою.

Підстави для припинення державної служби містяться у статтях 4, 12, 13, 16, 17, 23, 31 указаного закону. Припинення державної служби може бути здійснене за заявою державного службовця про звільнення з державної служби на підставі законодавства України про працю. Також державний службовець може бути звільнений за ініціативою органу чи керівника вищого державного органу на підставі ст. 30 Закону України “Про державну службу”.

Відставка – це припинення державної служби державним службовцем за його заявою у письмовій формі. Специфіка відставки як форми припинення державнослужбових відносин полягає у мотивах звільнення державного службовця та збереження його прав і обов'язків.

Припинення служби кадрового складу у сфері державної служби здійснюється відповідним юридичним оформленням і настає з дати, зазначеної в адміністративному акті про звільнення, після підписання його вищим керівником органу державної влади.

На думку автора, прийняття законодавчих актів, що врегульовують повноваження та структуру державних органів, є невідкладним завданням. Насамперед йдеться про прийняття та впровадження законів України “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців”, нової редакції Закону України “Про державну службу”, законодавчих актів щодо розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Ці нормативні документи мають базуватися на функціональному аналізі повноважень і відповідальності зазначених органів. На нашу думку, лише за цієї умови можливе належне і послідовне здійснення кадрової політики та створення ефективної системи управління кар'єрою на державній службі.

20 лютого 2006 року Президентом України був виданий Указ “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні”, в якому, зокрема, розглядаються питання кар'єрного зростання державних службовців [2]. Також вказується на недостатню відкритість та прозорість процедури прийняття на державну службу, підкреслюється необхідність удосконалення порядку проходження державної служби, зокрема прийняття на державну службу та просування по службі, в якому особливу увагу слід приділяти запровадженню механізмів дієвої підтримки осіб, які мають значний досвід роботи, володіють іноземними мовами. У Концепції зазначається, що потрібно підвищувати роль кадрового резерву, ефективність роботи з особами, які до нього зараховані, вдосконалювати

порядок проведення та підвищувати роль конкурсів, оцінювання при доборі претендентів на посаду, прийнятті на державну службу та просуванні по службі, при цьому визначено загальні вимоги до таких процедур. Серед завдань, сформульованих у Концепції, – створення умов для підготовки за спеціальними програмами потенційних кандидатів для роботи на посадах, що належать до вищого корпусу державної служби, забезпечення обов'язковості періодичної атестації та іншого оцінювання результатів діяльності державного службовця, що має бути підставою для прийняття рішень щодо його просування по службі. Також у документі йдеться про створення для державних службовців більш сприятливих умов для професійного навчання, творчого розвитку, самовдосконалення та підвищення кваліфікації, вдосконалення системи безперервного професійного навчання, періодичного стажування у відповідних органах, провідних навчальних та наукових центрах України та інших держав, розширення можливостей для підвищення кваліфікації без відриву від служби.

У розділі “Порядок реалізації Концепції” запропоновано розробити проект Закону України “Про державну службу” та інші нормативні акти, необхідні для вдосконалення системи державної служби в Україні [2].

Одним із головних завдань, що має розв'язати нове законодавство про державну службу, є забезпечення об'єктивності в підборі кадрів. Необхідно передбачити, що зайняття службових посад здійснюється виключно за результатами конкурсу, а також створити певні механізми для гарантування

демократичності та прозорості цього процесу, зокрема, визначити загальні кваліфікаційні вимоги до бажаючих обійняти посаду певної категорії, чітко врегулювати порядок проведення конкурсу, починаючи з оголошення про вакансію та закінчуючи призначенням на посаду за його результатами.

Таким чином, здійснюючи управління кадровим складом у сфері державної служби, слід завжди мати на увазі, що планування, розвиток і реалізація кар'єри кожного державного службовця мають значні наслідки як для його індивідуальної мотивації до професійної діяльності, так і для розвитку українського суспільства в цілому.

Незважаючи на те, що проблема організаційно-правового забезпечення кар'єри на державній службі є дуже важливою, її наукове розроблення не має системного характеру і потребує поглиблення. Водночас відсутність єдності підходів до визначення кар'єри на державній службі, класифікації її типів, видів із позиції науки державного управління свідчить про актуальність досліджуваної проблематики.

Аналіз чинних нормативно-правових актів у досліджуваній сфері дає підстави стверджувати, що вони потребують доопрацювання. Шляхи вдосконалення правового поля передбачені в Указі Президента України “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні”, яким заплановано прийняття низки нормативно-правових актів, що дозволять перетворити кар'єру на державній службі в ефективний інструмент державного управління.

Список використаних джерел

1. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях : [навч. посіб.] / Цуруль О. А. — К. : КНЕУ, 2002. — 142 с.
2. Указ Президента України “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні” від 20.02.2006 р. № 140/2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua> — Назва з титул. екрана.
3. Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. : станом на 1 січня 2006 р.]. — К. : Міністерство юстиції України, 2006. — 124 с.
4. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3723–XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52.
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців” від 15.02.2002 р. № 169 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua> — Назва з титул. екрана.
6. Проект Закону України “Про державну службу в органах виконавчої влади” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua> — Назва з титул. екрана.
7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України “Про державну службу” від 17.06.1994 р. № 423 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua> — Назва з титул. екрана.
8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін і доповнень до пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 17.06.1994 р. № 423” від 30.08.1995 р. № 694 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua> — Назва з титул. екрана.
9. Роз'яснення про застосування статей 4 та 15 Закону України “Про державну службу” щодо порядку прийняття на посади державних службовців від 01.10.1999 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=n0002354-99>
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок стажування у державних органах” від 01.12.1994 р. № 804 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua> — Назва з титул. екрана.
11. Постанова Кабінету Міністрів України “Про формування кадрового резерву для державної служби” від 28.02.2001 р. № 199 // [Зб. постанов Уряду України]. — 2001. — № 2. — С. 51.