

УДК 35.075.3

АНГЕЛОВ Юрій Віталійович,  
здобувач ДРІДУ НАДУ

## **ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ**

Розглядаються особливі умови службової діяльності в системі державного управління, пропонується авторська класифікація спеціальних та особливих умов діяльності посадових осіб. Досліджуються місце й роль особливих умов службової діяльності в процесі реформування інституту державної служби. Визначаються ознаки поняття «особливі умови» залежно від характеру діяльності органу публічної влади.

Ключові слова: державне управління, державна служба, службова діяльність, посадова особа, особливі умови.

### ***Ангелов Ю. В. Организация деятельности должностных лиц системы государственной службы в особых условиях***

Рассматриваются особые условия служебной деятельности, предлагается авторская классификация специальных и особых условий деятельности должностных лиц. Исследуются место и роль особых условий служебной деятельности в процессе реформирования института государственной службы. Определяются характеристики понятия «особые условия» в зависимости от характера деятельности органа публичной власти.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, служебная деятельность, должностное лицо, особые условия.

### ***Angelov Y. V. Organization of the officials of the public service in special circumstances***

The special conditions of service activities in public administration are considered, the author proposes the classification of special and specific conditions of the officials. The

place and role of special conditions of service activity in the reform of the civil service are investigated. Features of the concept of «special conditions» depending on the nature of the public authorities are defined.

Key words: public administration, public service, service activities, official, special conditions.

**Постановка проблеми.** Суспільне призначення державної служби як спеціалізованого інституту сучасної правової держави полягає у забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень в умовах дотримання приписів нормативно-правових актів відповідно до конституційного принципу публічності [3]. Саме від якості державної служби, визначення та дотримання особливих умов проходження служби залежить ефективність виконання законів, інших нормативно-правових актів, надання адміністративних послуг. Головною особливістю сучасного реформування державно-службових відносин є розуміння необхідності перегляду насамперед умов проходження служби, а також структури, компетенції, відповідальності, цілей та процесів функціонування й розвитку інституту державної служби, чітке встановлення державою умов здійснення повноважень посадових осіб. Саме тому актуалізується наукове дослідження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації цими інститутами держави положень Конституції України, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо впровадження цілей, завдань і функцій держави, громадянського суспільства, надання послуг юридичним і фізичним особам, урахування соціальних та історичних джерел їх виникнення та тенденцій розвитку.

Реформування державної служби зумовлено сучасними завданнями й функціями держави, переходом до системи державного управління, яка базується на поєднанні державного управління з місцевим самоврядуванням, реорганізацією системи та структури органів виконавчої влади, якісною зміною функцій державного управління та формуванням вискоєфективного, професійного та стабільного апарату управління, спроможного якісно, кваліфіковано й чесно працювати, виконувати вимоги громадян і задовольняти їх потреби. Як проблема вищого порядку,

реформування державного управління в Україні займає особливе місце серед найголовніших проблем суспільного розвитку нашої держави, що потребує вирішення, й передбачає визначення ролі, завдань, функцій, структури органів державного управління, чіткий розподіл повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування, створення належної нормативно-правової бази, а також розвиток системи державної служби. Успішне розв'язання завдань, які стоять сьогодні перед державою в економічній, соціальній, виробничій та науковій сфері, значною мірою залежить саме від ефективності державного управління, його кадрового потенціалу.

Реалізація завдання реформування державної служби потребує здійснення реформи в системі державної влади, основна мета якої – удосконалення системи відбору, кадрового потенціалу державної служби за рахунок запровадження нових процедур атестації, призначення, просування по службі, удосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення фахового рівня державних службовців, адже від кадрів державних службовців, їх професійної і ділової компетентності, нового мислення й вміння працювати в сучасних умовах, залежить прийняття продуманих, обґрунтованих рішень і здатність реалізувати їх на практиці. Розгляд питань державотворення через проблематику особливостей статусу службовців державних органів та умов проходження державної служби спирається на визначення ролі держави та її призначення, встановлення критеріїв ефективності державної діяльності, що передбачає відносно автономне функціонування інститутів громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Організація державної служби та її ефективне функціонування в сучасній науці розглядається з позиції завдань здійснення державно-правової реформи в Україні, згідно з якою структурному та функціональному реформуванню підлягають перш за все основні ланки державного апарату. Реформи, які відбулися у сфері державно-службових відносин, вплинули на проходження державної служби в органах влади.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Права та обов'язки посадових осіб в системі державної служби, які складають правовий статус державних службовців, є юридичним змістом державно-службових правовідносин та відповідно формують законодавче поле службової діяльності, тобто формують умови проходження державної служби. При цьому функціональні особливості державно-службової

діяльності визначаються особливими умовами діяльності конкретного органу влади – специфікою регулювання умов службової діяльності, побудовою механізму підпорядкування й звітності, складною ієрархією службових відносин та характером відповідальності посадових осіб.

Нормативно-правову основу дослідження особливих умов службової діяльності в системі державної служби складають офіційні документальні форми вираження й закріплення норм права, які виходять від органів державної влади. Тут перш за все застосовувалися Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та ін. Окрім Закону України «Про державну службу» [4] основними джерелами за обраною темою є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Укази Президента України «Про Стратегію реформування державної служби в Україні», «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу», «Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» [6 – 8].

Вагомий внесок у дослідження проблем державного управління в контексті забезпечення умов проходження державної служби, визначення процедур та особливих умов служби зробили відомі вітчизняні й зарубіжні вчені. Проблеми детермінації умов службової діяльності як складової державної служби досліджувались у контексті аналізу їх нормативно-правового регулювання в системі державної служби (В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, В. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко та ін.); теоретичного й методологічного аналізу державної служби (В. Князев, Г. Леліков, В. Луговий, А. Ліпенцев, В. Майборода, В. Малиновський, П. Назимко, В. Сороко, та ін.); професіоналізації державної служби (Н. Липовська, І. Нинюк, Л. Плаксій, А. Рачинський, В. Тимофієв, Ю. Шаров та ін.).

Теоретичну основу дослідження проблеми особливих умов проходження державної служби складають роботи таких науковців, як В. Авер'янов, С. Дубенко, Н. Липовська, Н. Нижник, О. Петренко, С. Серьогін, І. Шпекторенко та ін. Але всебічно ця проблема до кінця не проаналізована. Аналіз вітчизняних публікацій з даної проблематики свідчить про наявність більш констатуючих положень щодо можливого покращення умов проходження державної служби та вдосконалення законодавства про державну службу в Україні, детермінації умов діяльності посадових осіб. Але цілий ряд питань залишається нерозкритим, окремі положення

щодо статусу та процедур службової діяльності посадових осіб сприймаються вченими не критично або в апіорному контексті.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження адміністративно-правового забезпечення особливих умов діяльності службових осіб шляхом визначення структури правового статусу та правосуб'єктності службових осіб як представників держави та державних органів, наділених державно-владними повноваженнями, необхідними для здійснення державно-службової діяльності, вирішення питань щодо реалізації прав та законних інтересів громадян.

**Виклад основного матеріалу.** У дослідженні поняття особливих умов службової діяльності, на нашу думку, слід виходити із поєднання таких факторів, як: компетенція посадової особи, коло підвідомчих службовій особі-керівнику (або в цілому органу публічної влади) питань; завдання, які ставляться перед органом публічної влади у встановленому законом порядку; функції, які покладені на орган влади; територіальна підпорядкованість органу; відповідальність. За таких підходів слід виділити два напрямки, пов'язані з визначенням та врегулюванням особливих умов службової діяльності: умови діяльності посадових осіб, які безпосередньо спрямовані на виконання службових обов'язків; та умови забезпечення виконання службовцем своїх обов'язків та його правову захищеність. До особливих умов виконання службових обов'язків державним службовцем належать: безпосередня участь у розгляді питань і прийняття в межах своїх повноважень рішень, можливість одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до компетенції службовця; формалізація критеріїв оцінювання якості роботи службовця, можливість просування по службі, а також організаційно-технічні умови, необхідні для виконання ним службових обов'язків. При цьому до особливих умов необхідно зарахувати й обов'язкові вимоги до конкретної посадової особи, оскільки за своєю сутністю посада в системі державної служби створюється насамперед для виконання обов'язків по службі.

Поняття «державний службовець» виникло на основі поняття «державна служба», що визначено як професійну діяльність осіб (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу») [3], які займають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну платню за

рахунок державних коштів. За таких обставин посадова особа – це громадянин України, який перебуває на службі та займає посаду в органах публічної влади, практично виконує завдання, пов'язані з функціями органу влади, та утримується за рахунок державних коштів. Саме тому поняття «посадова особа» є вужчим за поняття «державний службовець», тому що, по-перше, кожна посадова особа є державним службовцем, але не кожний державний службовець є посадовою особою, по-друге, державний службовець виконує практичні завдання, які встановлює посадова особа.

Відповідно до цього розрізняються правові статуси державного службовця й посадової особи. Правовий статус посадової особи органу публічної влади заснований на статусі державного службовця, і перш за все відбиваються особливі функції і повноваження щодо реалізації компетенції державного органу, а в статусі службовця – загальний юридичний зв'язок з органом публічної влади. Особливості цього спеціального статусу як об'єктивної основи особливих умов управлінської діяльності слід визначити як право здійснювати контрольну діяльність щодо реалізації прав і обов'язків підлеглих державних службовців. Саме контроль за законністю виконання управлінських рішень є тим елементом, який виділяє посадову особу серед інших державних службовців. З урахуванням цього положення слід визначити контрольну функцію посадової особи як особливу умову діяльності конкретної посадової особи, а не державного службовця взагалі. Контроль дає можливість встановлювати відповідність діяльності підлеглих органів (державних службовців) вимогам закону та іншим нормативним актам, об'єктивно й всебічно відображати фактичний стан справ на підконтрольних місцях, виявляти позитивний досвід та недоліки в управлінських рішеннях, в організації та стилі роботи органів управління, й водночас – визначити керівником особливі умови діяльності для підлеглих службовців, якщо відсутні законодавчо встановлені умови діяльності.

Саме на таких засадах доцільно визначити два блоки формалізації особливих умов діяльності посадових осіб. По-перше, умови статусного характеру визначення поняття посадових (й відповідно зарахування до цієї категорії певних осіб), займання встановленої нормативними актами посади (тимчасово або постійно) в органах публічної влади. У разі призначення на посаду службовець повинен прийняти присягу як беззаперечну умову перебування на службі. Така умова міститься, наприклад, у ст. 17 Закону України «Про державну службу», ч. 2 ст. 17 Закону України «Про міліцію»

тощо [4; 5]. По-друге, особливі умови компетенційного характеру – наділення посадової особи від імені держави державно-владними повноваженнями (що повинні містити не тільки права, а й обов'язки), а також виконання посадових функцій згідно з функціями державної служби. Посадова особа повинна як сама чітко дотримуватись тих вимог, які закріплені в наказах, розпорядженнях, інструкціях, положеннях та правилах (загального та відомчого характеру), так і від своїх підлеглих вимагати чіткого виконання цих норм [8]. По-третє, наявність у своєму підпорядкуванні державних службовців для посадової особи детермінує особливі умови комунікаційного характеру. Це надає посадовій особі право у процесі службової діяльності виконувати управлінські (керівні) функції щодо підлеглих шляхом видання адміністративних актів розпорядчого характеру, обов'язкових для виконання. По-четверте, особливі умови деліктного характеру – як особлива юридична відповідальність посадової особи за протиправні дії посадової особи.

Отже, поняття «посадова особа органу публічної влади» з огляду на особливі умови службової діяльності слід визначити таким чином: це державний службовець, який займає визначену нормативними актами посаду в системі органів влади, виконує посадові функції, насамперед функцію контролю, має у своєму підпорядкуванні службовців, наділений державно-владними повноваженнями, несе за їх невиконання або неналежне виконання юридичну відповідальність, має особливий характер процедури призначення та звільнення. Аналізуючи правовий статус посадової особи, відзначимо, що законодавець розглядає правовий статус через призму поняття «службовець у сфері публічної влади (публічний службовець), але інтерпретація цього поняття видається дуже узагальненою через те, що не містить конкретних відмінностей у проходженні служби особами, різними за своїм посадовим становищем та умова проходження служби [2]. У зв'язку з цим виникає потреба в розмежуванні службовців органів публічної влади на дві категорії: службові особи та посадові особи, залежно від особливих умов діяльності. Це положення впливає з того, що не кожна особа, яка є службовцем органу влади, виконує державно-владні повноваження, які притаманні посадовим особам. На відміну від службових осіб, посадові особи мають підлеглих, службову діяльність яких вони контролюють. Діяльність посадових осіб спрямована на визначення напрямків та завдань як для себе, так і для підлеглих. У свою чергу службові особи вирішують більш конкретні

завдання, які були встановлені посадовими особами, тобто особами «керівного складу». Необхідно підкреслити, що посадова особа – специфічна категорія державних службовців, якій відповідає більш спеціальний (особливий) статус. У широкому значенні саме статус визначає особливі умови службової діяльності. Адже в системі державної служби виокремлюють різні правові статуси посадових осіб, які відрізняються за категоріями й групами. Зокрема, виділяється загальний, особливий, спеціальний та індивідуальний статуси посадової особи, що обумовлює службову діяльність на встановлених законом принципах державної служби.

Процес удосконалення державної служби, державно-службових відносин є безперервним, оскільки постійним є розвиток суспільних відносин, збагачення державної управлінської практики, постійними є трансформаційні процеси в системі й структурі державного, усього публічного управління, ускладнюються та збільшуються ті завдання, які вирішуються кадрами державного апарату та апаратом органів місцевого самоврядування [1, с. 294]. Таким чином, дослідження проблеми визначення особливих умов службової діяльності має здійснюватися в тісному зв'язку із завданнями, які вирішуються в науці державного управління. Адже реформаторські процеси в Україні, пов'язані з рішучим удосконаленням системи державного управління, передбачають необхідність приділити проблемам державної служби як головного її елементу особливу увагу. Формування державної служби принципово нового типу (у контексті переходу до поняття «публічна служба») обумовлюється нагальністю адміністративної реформи в Україні, що дала б можливість відповідно до конституційних засад уточнити або навіть і змінити систему органів управління, спростити їх апарат, відмовитись від невластивих державі функцій, підвищити професіоналізм державних службовців, поліпшити їх матеріально-технічне забезпечення, сформувати систему законодавства, яка б гарантувала ефективне здійснення адміністративним апаратом управлінських функцій, його перехід від командно-вольових до переважно правових методів і форм діяльності.

Виокремлення таких понять, як «посадова особа», «службова особа» та «особливі умови службової діяльності» не є випадковим. Адже саме особливі умови дозволяють охарактеризувати посадових осіб як особливу групу державних службовців, оскільки не всі державні службовці уповноважені безпосередньо



здійснювати управлінські функції держави, прерогативи державної влади, а тому й уособлювати державний орган та державу в цілому. Залежно від умов діяльності посадові особи являють собою групу державних службовців, відокремлену на основі особливостей їх статусу, що може бути охарактеризований як публічно-правовий, оскільки безпосередньо пов'язаний із реалізацією прерогатив державної влади, визначених законодавством державно-владних повноважень. Отже, залежно від особливих умов, посадові особи державного апарату поділяються: 1) на особи, що безпосередньо здійснюють функції державної влади (вищі посадові особи, статус яких регулюється Конституцією й окремими законами України, судді, прокурори); 2) особи, що знаходяться на службі в державних органах і їх апараті відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших законодавчих актів про організацію й діяльність державних органів; 3) особи, що займають керівні посади в органах управління державних установ і організацій; 4) особи, що мають виборчий мандат.

За такого підходу особливості управління в органах публічної влади полягають, по-перше, у правозабезпечувальному характері управління, по-друге, у специфічних умовах функціонування системи, таких як єдиноначальність, висока службова дисципліна, особливі умови проходження служби, по-третє, у тому, що значна частина посадових осіб органів публічної влади користується статусом представників влади (держави), які мають повноваження застосувати заходи адміністративного примусу. По-четверте, сама діяльність органів публічної влади створює умови для реалізації їх функцій, прав і свобод громадян відповідно до концепту соціальної, правової держави.

**Висновки.** Організаційно-правове вдосконалення державної служби можна розглядати як створення й застосування низки взаємопов'язаних законодавчих і нормативно-правових актів з метою формування системи та норми демократичного, громадянського, соціального, з ринковою економікою суспільства. Структура правового регулювання державної служби в Україні має включати конституційні засади; законодавче регулювання, яким на державному рівні закріплюються питання статусу працівників державного апарату, порядку відбору осіб для зайняття державних посад, проходження й припинення служби, про особливості регулювання праці різних категорій державних службовців і захисту їх прав та інтересів державою, специфіки їх відповідальності і т. ін., що дозволяють виділити цю категорію

працівників і надати їй необхідний соціально-правовий статус; нормативне регулювання державної служби, яке виконується на рівні постанови Верховної Ради України, указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, актів інших органів, уповноважених на це законодавчо. Важливе місце в такій класифікації займають особливі умови службової діяльності. Адже сучасна практика суспільного розвитку висунула на перший план проблеми становлення й розвитку державної служби, відповідно до яких можуть бути уточнені особливі умови службової діяльності.

Таким чином, службова особа в системі державної служби – це державний службовець, який займає визначену нормативними актами посаду, виконує посадові функції, насамперед функцію контролю, має у своєму підпорядкуванні службовців, наділений державно-владними повноваженнями, несе за їх невиконання або неналежне виконання юридичну відповідальність. Сутність поняття «службова особа» постає вужчим за поняття «державний службовець», тому що, по-перше, кожна службова особа є державним службовцем, але не кожний державний службовець є службовою особою. По-друге, державний службовець виконує тільки практичні завдання, які встановлює відповідна службова особа. Аналізуючи правовий статус цих службовців, слід зазначити, що службова особа у зв'язку зі своїм статусом має більший обсяг як прав, так і обов'язків на відміну від обсягу прав і обов'язків державного службовця взагалі.

Реформування будь-яких інституцій чи суспільних явищ не може мати остаточного і закінченого характеру. Розвиваються і виникають нові суспільні відносини, з'являються нові рішення певних проблем, змінюється соціально-політична, економічна ситуація, а відповідно – змінюються форми, методи, підходи до їх розв'язання. Це стосується й державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оскільки ці види службової діяльності становлять основу побудови державних інституцій, державності в цілому.

### **Список використаних джерел**

1. **Битяк Ю. П.** Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.

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

3. **Конституція** України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996р. // Відом. Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. **Про державну** службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ. – Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

5. **Про міліцію**: Закон України // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

6. **Про Концепцію** адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05 берез. 2004 р. № 278/2004. – Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

7. **Про Концепцію** розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006. – Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

8. **Про Стратегію** реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599. – Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).