

ГАЛУЗЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЇ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бондаренко К. В.

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
м. Одеса, Україна*

Статтю присвячено дослідженню галузі державної служби з метою віднесення її до однієї зі сфер державного управління. Проаналізовано особливості всіх галузей державного управління, які становлять адміністративно-політичну сферу державного управління, та виокремлено спільні риси цих галузей. Охарактеризовано галузь державної служби, її поняття, особливості завдань і функцій із метою визначення підстав її віднесення до певної сфери державного управління. Окрему увагу приділено управлінню державною службою. Встановлено, що галузь державної служби є частиною адміністративно-політичної сфери державного управління з огляду на мету здійснення державної служби та специфічні риси цієї галузі.

Ключові слова: державне управління, адміністративно-політична сфера державного управління, галузь державного управління, державна служба.

Постановка проблеми. Державна служба України завжди була й залишається інститутом, функціонування якого зумовлює якість державного управління. Значущість державної служби для ефективного існування держави підкреслює той факт, що підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби є одним із напрямів стратегічних перетворень, визначених Президентом України в Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [11]. На теоретичному рівні на особливій важливості інституту державної служби наголошують вчені-адміністративісти, представники науки державного управління, економіки тощо.

Водночас галузь державної служби, незважаючи на великий ступінь розробленості в науці адміністративного права, лише в окремих наукових дослідженнях включається науковцями до складу адміністративно-політичної сфери державного управління, а частіше не входить до жодної з трьох існуючих сфер. Саме тому видається актуальним розгляд галузі державної служби України з позиції можливості її віднесення до однієї зі сфер державного управління.

Стан дослідження. Питанням визначення сутності державної служби приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, І.Л. Бачило, О.М. Бандурка, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Д.В. Балух, В.А. Власов, В.Г. Вишняков, В.О. Воробйов, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, П.В. Коваль, І.Б. Коліушко, О.О. Кравченко, В.Я. Малиновський, В.М. Манохін, С.С. Студенікін та інші.

Метою статті є дослідження галузі державної служби з метою віднесення її до однієї зі сфер державного управління.

Виклад основного матеріалу. У літературі стверджується, що державне управління поділяється на сфери та галузі. До сфери входять питання управління загального, надвідомчого характеру (планування, стандартизація). До галузі відноситься організація управління однорідними, об'єктивно пов'язаними між собою підприємствами, установами, організаціями, які функціонують у тій чи іншій сфері господарського, соціально-культурного або адміністративно-політичного життя [5, с. 343]. Вбачається, що не зовсім коректним є визначення галузі управління як сукупності однорідних підприємств, установ та організацій. У теорії права галузь права визначається як система правових норм, об'єднаних на підставі спільного предмета й методів правового регулювання, що регулює певну сферу суспільних відносин. Відтак до галузі державного управління можна відносити організацію управління однорідними, об'єктивно пов'язаними між собою правовідносинами, які виникають, змінюються та припиняють своє існування в тій чи іншій сфері економічного, соціально-культурного або адміністративно-політичного життя.

Адміністративно-політична сфера державного управління є однією з трьох сфер управління поряд з економічною та соціально-культурною, які виділяються в структурі Особливої частини адміністративного права України. Вважаємо, що найбільш специфічною сферою державного управління є саме адміністративно-політична внаслідок існування особливих суб'єктів та об'єктів управління, специфічних форм і методів управлінської діяльності, а також з огляду на особливе значення ефективності державного управління в цій сфері, оскільки саме від цього може залежати існування незалежної, демократичної, суверенної України.

Традиційно до складу адміністративно-політичної сфери входять такі галузі управління, як національна безпека й оборона, закордонні справи, юстиція, внутрішні справи.

Вважаємо за необхідне надати стислу характеристику галузей, які відносяться до адміністративно-політичної сфери державного управління, для виокремлення рис, притаманних цим галузям.

О.Г. Данільян, О.П. Дзьобань, М.І. Панов розуміють поняття національної безпеки як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави, людства в цілому від внутрішніх і зовнішніх загроз. Необхідно зазначити, що таке формулювання національної безпеки, хоч і викликає дискусії, стало класичним та було використане законодавцем у Законі України «Про основи національної безпеки України» [4, с. 20].

Так, відповідно до зазначеного закону, національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти й науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики й пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків та обігу цінних паперів, податково-бюджетної й митної

політики, торгівлі й підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної й валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості й сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики й енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних і водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології й навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління під час виникнення негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [10].

Оборону України розуміють як систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії чи збройного конфлікту. Метою оборони України є створення всіх необхідних умов для запобігання воєнному нападу та для збройної відсічі можливій агресії проти України в будь-який час і за будь-яких обставин [9].

Галузь закордонних справ розглядають як комплексну систему органів виконавчої влади (суб'єктів та об'єктів управління) і відносин між ними, які у свою чергу складаються в процесі здійснення управлінської діяльності, спрямованої на реалізацію державної зовнішньої політики України. Державне управління закордонними справами – це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України. Відповідно до статті 18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва із членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами й нормами міжнародного права [3, с. 358].

Змістом галузі юстиції як об'єкта державного управління є специфічна державно-правова діяльність органів у трьох основаних напрямках: реєстрація, облік, виконання. Під державним управлінням у галузі юстиції прийнято розуміти виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів [6, с. 406].

Зміст галузі «внутрішні справи» має складний, багатоструктурний характер. До цієї галузі належать такі види діяльності: а) охорона громадського порядку й боротьба зі злочинністю; б) гарантування безпеки дорожнього руху, охорона власності, гарантування пожежної безпеки; в) здійснення дозвільної системи; г) виконання кримінальних покарань тощо. Управління внутрішніми справами – це діяльність компетентних органів держави із забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки, охорони власності, особи, прав і законних інтересів громадян, захисту їх від злочинних та інших протиправних посягань, а також створення нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, праці й відпочинку громадян [5, с. 343].

Аналіз завдань, які ставляться перед державним управлінням зазначеними галузями, дає змогу стверджувати, що ними виступають забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави, людства в цілому

від внутрішніх і зовнішніх загроз; створення всіх необхідних умов для запобігання воєнному нападу та збройної відсічі можливій агресії проти України в будь-який час і за будь-яких обставин; забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва із членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами й нормами міжнародного права; функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів; забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки, охорони власності, особи, прав і законних інтересів громадян, захисту їх від злочинних та інших протиправних посягань, а також створення нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, праці й відпочинку громадян.

Таким чином, можна стверджувати, що всі галузі, які входять до складу адміністративно-політичної сфери державного управління, мають єдину мету – фактично забезпечення існування самої держави Україна відповідно до проголошення й конституційного закріплення її незалежності, суверенності, демократичності, правової, соціальної спрямованості, існування у встановленому державному кордоні. Також характерним для зазначених галузей є використання імперативного методу управління як основного, тоді як галузі, що входять до складу інших сфер державного управління (економічної та соціально-культурної), використовують імперативний і диспозитивний методи управління як рівнозначні.

Аналіз законодавства у сфері функціонування суб'єктів державного управління в галузях, що належать до адміністративно-політичної сфери, дає змогу зробити висновок про наявність особливостей цих галузей, а саме: 1) особлива роль Президента України в процесі формування органів управління адміністративно-політичною сферою та здійснення ними управлінських функцій; 2) чітка централізація й субординація органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері; 3) стабільність управлінської системи, яка, незважаючи на реформування органів виконавчої влади й динамічний розвиток, залишається стабільною; 4) особливі (підвищені) вимоги до державних службовців та порядок проходження служби (вступу на посаду й припинення державно-службових відносин).

Державна служба являє собою самостійну галузь державного управління, покликану забезпечити здійснення цілей, завдань і функцій держави через формування особливого класу професійних діячів – державних службовців. Оскільки державна служба виступає самостійною галуззю державного управління, таку галузь за своїми ознаками має бути включено до однієї з трьох сфер державного управління: адміністративно-політичної, економічної, соціально-культурної.

Доцільним вбачається проаналізувати галузь державної служби з метою визначення підстав її віднесення до певної сфери державного управління.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та отримують заробітну плату за рахунок державних коштів [8].

Державна служба ставить перед собою такі завдання: 1) охорони конституційного ладу України, створення умов для розвитку громадянського суспільства, виробництва, забезпечення вільної життєдіяльності особистості, захисту прав, свобод і

законних інтересів громадян; 2) формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій державних органів; 3) забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції; 4) удосконалення умов державної служби та професійної діяльності державних службовців; 5) створення й забезпечення належного функціонування системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; 6) забезпечення принципу гласності в діяльності державних службовців і державних органів, дотримання законності, викоринення бюрократизму, корупції та інших негативних явищ у системі державної служби.

Визначення державної служби, яке надає Закон України «Про державну службу», а також перелік завдань, які стоять перед нею, доводять надзвичайно тісний взаємозв'язок державної служби й державного управління. У літературі зазначається, що базовою функцією держави є здійснення управління суспільною життєдіяльністю людей із метою її впорядкування, збереження або перетворення за допомогою забезпечення задоволення найбільш загальних інтересів і потреб соціальних верств і груп, прав і свобод громадян. Провідником державного управління є державна служба.

Сучасний підхід до проблем державної служби полягає в тому, що вона повинна розглядатися в поєднанні з питаннями державного управління. Вчинення управлінських дій повинне слугувати інтересам усього суспільства, а не окремих осіб, тому що держава має бути виразником інтересів усього народу, служити всьому народові. Статус, цілі й завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. У цьому й полягає соціальний характер державного управління та державної служби.

Головний критерій виокремлення сутності державної служби полягає в її основному призначенні – професійно та компетентно реалізовувати функції державного управління у сфері організації й регулювання суспільних відносин. Реалізація завдань і функцій держави – це функціональне призначення державної служби. Сутність державної служби має соціальну обумовленість, оскільки переслідує суспільно корисні цілі й завдання, які полягають у служінні народним інтересам.

Звичайно, розглядаючи галузь державної служби, неможливо залишити поза увагою управління державною службою, яке виступає складовою галузі, оскільки, як і всі охарактеризовані вище галузі державного управління, державна служба виступає одночасно суб'єктом та об'єктом державного управління.

Поняття «управління державною службою» – складне явище, основним змістом якого є така діяльність: визначення й реалізація єдиної державної кадрової політики; формування кадрового корпусу державних службовців; встановлення державних посад та визначення їхнього статусу; встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; визначення порядку й правил проходження державної служби; оцінювання діяльності державних службовців; встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; встановлення й реалізація умов функціонування державних службовців тощо [2, с. 35].

Управління державною службою визначається як цілеспрямований, організуючий вплив суб'єктів управління в особі відповідних державних органів (посадових осіб),

що здійснюється в межах компетенції, встановленої законами та іншими нормативно-правовими актами, на державну службу з метою забезпечення її цілісного та якісного функціонування, практичного виконання завдань і функцій держави [7, с. 177].

Управління державною службою – це практична діяльність відповідних державних органів щодо визначення основних напрямів розвитку й забезпечення реального функціонування всіх елементів інституту державної служби [1, с. 348]. Ця діяльність ґрунтується на принципах законності, гласності, підпорядкованості державним органам і посадовим особам вищого рівня, єдності основних вимог, які висуваються до державних службовців, стабільності державної служби.

Окрім спрямованості державної служби на виконання завдань і функцій держави, до її завдань належить також реалізація єдиної державної кадрової політики, формування корпусу державних службовців тощо.

Тобто за відсутності ефективного управління галуззю державної служби стає неможливим виконання завдань і функцій державної служби, а відтак – виконання своїх завдань будь-якою іншою галуззю державного управління, оскільки саме високопрофесійний корпус державних службовців, сформований суб'єктами управління державною службою, має безпосередньо здійснювати державне управління іншими галузями.

Варто також відмітити, що галузь державної служби відповідає всім іншим критеріям, які було виокремлено як характерні для всіх без винятку галузей адміністративно-політичної сфери державного управління, а саме:

1) Президент України безпосередньо здійснює загальне керівництво державною службою;

2) суб'єкти управління державною службою утворюють систему спеціальних державних органів або підрозділів державних органів, до компетенції яких відноситься забезпечення й розвиток системи державної служби; для цієї системи характерними є субординація й централізація;

3) незважаючи на неодноразове реформування державної служби, зокрема ліквідацію Головного управління Державної служби України та створення Національного агентства України з питань державної служби, яке, як і попередній орган, визначається центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, цей новостворений орган вже не є органом, підконтрольним і підзвітним Президентові України; система органів управління державною службою залишається стабільною, не змінює своїх головних завдань і функцій;

4) вимоги до державних службовців і порядок проходження різних видів служби (вступу на посаду й припинення державно-службових відносин) регламентуються сукупністю нормативно-правових актів, у якій центральне місце посідає Закон України «Про державну службу», а також галузевим законодавством, яке регулює порядок проходження окремих видів державної служби, наприклад митної служби (Митний кодекс України), дипломатичної служби (Закон України «Про дипломатичну службу»), служби в органах міліції (Закон України «Про міліцію»), служби в органах Служби безпеки України (Закон України «Про Службу безпеки України»), військової служби (Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу») тощо.

Висновки. Таким чином, вважаємо за доцільне включення галузі державної служби до адміністративно-політичної сфери державного управління з огляду на встановлення мети здійснення державного управління цією галуззю, єдиної для всіх галузей зазначеної сфери управління, – безпосереднього виконання завдань і функцій держави та забезпечення функціонування самої держави, а також зважаючи на наявність особливостей державного управління цією галуззю, які повністю відповідають особливостям інших галузей, що утворюють адміністративно-політичну сферу державного управління.

Перспективами подальших досліджень є дослідження елементів структури державної служби як об'єкта державного управління.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / редкол. : В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К. : Юридична думка, 2004– . – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.В. Балух ; Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – 250 с.
3. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Ліпкан В.А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : [навч. посібник] / В.А. Ліпкан, Ю.С. Максименко, В.М. Желіховський. – К. : КНТ, 2006. – 280 с.
5. Кісіль З.Р. Адміністративне право : [навч. посібник] / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-тє вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Кравченко ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 213 с.
8. Про державну службу : Закон України від 26 грудня 1993 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
9. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України – 1992. – № 9. – Ст. 106.
10. Про основи національної безпеки : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 39. – Ст. 351.
11. Толкованов В.В. Публічне управління забезпечать високопрофесійні лідери / В.В. Толкованов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=800189&cat_id=41068.

Бондаренко Е. В. Отрасль государственной службы как составляющая административно-политической сферы государственного управления / Е. В. Бондаренко // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2014. – Т. 27 (66). – № 3. – С. 105-112.

Статья посвящена исследованию отрасли государственной службы с целью отнесения ее к одной из сфер государственного управления. Проанализированы особенности всех отраслей государственного управления, которые составляют административно-политическую сферу государственного управления, и выделены общие черты этих отраслей. Установлено, что отрасль государственной службы является частью административно-политической сферы государственного управления, принимая во внимание цель осуществления государственной службы и специфические черты этой отрасли.

Ключевые слова: государственное управление, административно-политическая сфера государственного управления, отрасль государственного управления, государственная служба.

**THE FIELD OF THE STATE SERVICE AS A PART OF ADMINISTRATIVE-POLITICAL SPHERE
OF THE STATE MANAGEMENT**

*Bondarenko K. V.
National University "Odessa Law Academy",
Odessa, Ukraine*

The article is devoted to the research of the field of the state service for the purpose of referring it to one of the sphere of the state management. There are analyzed specific features of all fields of the state management that construct the administrative-political sphere of the state management, namely: national security, defense, foreign affairs, internal affairs, justice, and also there are marked out the specific features of those fields, which are the following: special role of the President of Ukraine in the process of formation of the management bodies in that sphere, precise centralization and subordination of management bodies, the stability of the management system, special (advanced) demands to the state servants and special order of passing through the state service. There is characterized the field of the state service, its definition, special features of its tasks and functions with the aim of defining of the grounds of its attribution to concrete sphere of the state management. Special attention is devoted to the management of the state service. There are determined that the field of state service is a part of administrative-political sphere of the state management, taking into account the aim of realization of the state management of the state service field that is common for all fields of the administrative-political sphere of the state management – direct realization of tasks and functions of the state and providing the factual existence and functioning of the state, and also taking into account specific features of the state management of that field that completely respond to special features of the other fields that found the administrative-political sphere of the state management.

Key words: state management, administrative-political sphere of the state management, field of the state management, state service.