

## ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*Романюк Л. В.*

*Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, Сімферополь, Україна*

Статтю присвячено аналізу окремих елементів процесу прийняття на державну службу до органів виконавчої влади. Досліджується порядок проведення стажування і встановлення строку випробування при зарахуванні на посаду державного службовця, аналізуються основні вимоги до кандидатів на ці посади, розкривається сутність і поняття кадрового резерву державної служби. В статті аналізується характер правовідносин, що виникають в процесі прийняття на державну службу і пропонуються висновку щодо удосконалення чинного законодавства про державну службу.

**Ключові слова:** державна служба, державний службовець, стажування, випробування, кадровий резерв.

Актуальність теми статті обумовлена необхідною потребою удосконалення системи функціонування державної служби в Україні у світлі впровадження та реалізації політичних, соціальних та економічних реформ сьогодення. Від колишнього Радянського Союзу Україна отримала дуже складну й нормативно неурегульовану спадщину в сфері організації і функціонування корпусу державних службовців. Дослідження інституту державної служби в минулому дають нам можливість стверджувати, що проблемам формування кадрового штату державних службовців в Україні приділялося досить мало уваги.

На сучасному етапі побудови української демократичної правової держави удосконалення системи функціонування органів виконавчої влади є одним з найважливіших питань, успішне вирішення якого напряму впливає на результативність здійснюваних реформ. Дане твердження обумовлено тим, що державні службовці органів виконавчої влади діють від імені та в інтересах держави і своїми діями виконують її функції та завдання. Тобто, від професіоналізму та відданості державних службовців напряму залежить рівень ефективності діяльності нашої держави.

Варто зазначити, що досить тривалий час у науці адміністративного права практично не досліджувались проблеми добору кадрів на державну службу в органи виконавчої влади. З середини ХХ століття на питання державної служби починають звертати увагу вчені – юристи, серед них можна виділити Воробйова А. А., Манохіна В. М., Студенікіна С. С., Пахомова І. П., Петрова Г. І. та інших вчених.

З кінця ХХ століття деякі аспекти державної служби фрагментарно досліджувались в багатьох наукових роботах вчених Алехіна А. П., Атаманчука Г. В., Бахраха Д. Н., Бачило І. Л., Козлова Ю. М., Розенбаума Ю. А., Старілова Ю. Н..

В Україні проблемам організації діяльності державних службовців в органах виконавчої влади приділяли увагу Авер'янов В. Б., Бандурка О. М., Битяк Ю. Дубенко П., Ківалов С. В., Крупчан О. Д., Нижник П. Р., Петришин О. В., Цветков В. В., Шаповал В. М. та інші.

Однак, на нашу думку, висвітлення в науковій літературі питань проходження державної служби залишається епізодичним і неповним. Існує немало комплексних досліджень проходження державної служби. Але, на сучасному етапі розвитку інституту державної служби важливе значення має формування дієздатного кадрового потенціалу. А тому, особливої актуальності на даний час набуває дослідження порядку добору кадрів на державну службу в органи виконавчої влади, вивчення окремих елементів даного процесу, від удосконалення яких напряму залежить успішне здійснення реформ в Україні. Тому, завданням даної статті є аналіз окремих елементів процесу прийняття на державну службу в органи виконавчої влади та пошук напрямків удосконалення законодавства з цих питань.

Мета даного дослідження полягає у здійсненні аналізу окремих елементів що застосовуються при здійсненні процедури зарахування на посаду державного службовця.

Відповідно до мети, автор поставила перед собою такі завдання як:

- розкрити сутність та поняття вступу на державну службу в органи виконавчої влади;
- проаналізувати та надати правову оцінку основним вимогам що висувуються до кандидатів на зайняття посади державного службовця органу виконавчої влади;
- розкрити сутність та порядок проведення випробування на державній службі;
- проаналізувати порядок проведення стажування в органі виконавчої влади.

Приступаючи до розгляду даних питань хотілося б звернутися до питання вступу на державну службу, під яким слід розуміти призначення громадянина на посаду державного службовця з виникненням державно-службових відносин. Конституція України закріпила за громадянами України рівний доступ до державної служби [1]. Це право знайшло відображення і деталізацію у Законі «Про державну службу», який передбачив, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою законодавством [2]. Також, в деяких законах, що регулюють окремі види державної служби чітко визначено вік, з якого особа може займати ту чи іншу посаду в державному органі, закріплені вимоги щодо знання державної мови та стану здоров'я кандидата на державну службу.

Ці загальні умови виникнення державно-службових відносин одночасно є необхідною основою виникнення адміністративно-правових відносин прийняття на державну службу. Кожна з цих вимог обумовлює саму можливість влаштування на службу в державні органи, певним чином впливає на зміст роботи, що буде виконуватися, тобто характер державно-службових відносин, які виникнуть в подальшому, або неможливість бути зайнятим саме на цій посаді. Тобто, між виникненням державно-службових відносин та правовідносинами, які виникають при прийнятті на державну службу існує прямий взаємозв'язок та деякі спільні особливості.

Визначене законом специфічне коло повноважень і обов'язків державних службовців спричинило більш жорстокі умови прийняття на посади державних служ-

бовців. Надаючи всім громадянам України рівне право доступу на державну службу, законодавець, разом з тим встановлює коло обмежень, що пов'язані з прийняттям на державну службу. Відповідно до статті 12 Закону «Про державну службу» не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які визнані у встановленому порядку недієздатними, мають судимість, у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їхніми близькими родичами чи свояками, а також в інших випадках, передбачених законодавством [2].

Закон «Про державну службу», нормативні акти Кабінету Міністрів України передбачають, що, вступаючи на державну службу, громадянин надає такі документи: особисту заяву; особовий листок; документ, який засвідчує особу; трудову книжку; документи, які підтверджують професійну освіту; наявність наукових ступенів та вчених звань; відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї, особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця першої і другої категорій, повинна подати також відомості про належне їй та членам її сім'ї цінне рухоме та нерухоме майно, вклади в банках і цінні папери. При прийнятті на державну службу в окремі органи виконавчої влади від кандидата на зайняття посади можуть вимагатися й інші документи, передбачені спеціальними нормативними актами. Відомості, які має надавати громадянин, вступаючи на державну службу, підлягають перевірці.

Необхідно зазначити, що законодавством закріплене проведення спеціальної перевірки відомостей, які подаються претендентами на посади державних службовців, призначення яких здійснює Президент або Кабінет Міністрів України. Указом Президента від 19 листопада 2001 року № 1098 «Про обов'язкову перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців» затверджений порядок обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців [3].

Вважаємо, проведення такої перевірки є дійсно необхідним і виваженим кроком на шляху реформування державної служби, оскільки основна мета спеціальної перевірки – вдосконалення порядку прийняття та проходження державної служби, запобігання корупції та інших правопорушень.

Важливо підкреслити, що проведення спеціальної перевірки відомостей, що подаються претендентами на зайняття посади державного службовця - це не поглиблення бюрократичних тенденцій, а удосконалення демократичного, об'єктивного, відкритого і рівного порядку прийняття громадян на службу в органи виконавчої влади. Таким чином, можна зробити висновок, що проведення спеціальної перевірки відомостей сприятиме формуванню дієвого, прозорого, демократичного і відкритого шляху прийому на державну службу. Адже державні службовці – публічно представляють інтереси держави, їхні дії – основний важіль впливу на суспільство, тому й проведення спеціальної перевірки відомостей, щодо претендентів на зайняття посади в органі виконавчої влади повинно проводитися публічно, відкрито. Звичайно, при проведенні перевірки необхідно дотримуватись норми Конституції України, згідно з якою, ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України, а збирання, зберігання,

використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Законодавством України про державну службу чітко встановлено, що прийняття на державну службу на посади третьої – сьомої категорій здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України [2]. Конкурс на заміщення вакантних посад державних службовців є одним із трьох видів процедур вступу на державну службу, поряд з призначенням і виборами. Він застосовується в більшості випадків при проведенні заміщення вакантних посад в органах виконавчої влади. Інші способи прийняття на державну службу, тобто призначення і вибори, та порядок їх проведення закріплені в окремих спеціальних нормативних актах, постановах Кабінету Міністрів та Указах Президента. В законодавстві досить чітко визначені всі правила порядку прийняття на державну службу. Однак, на нашу думку, існує необхідність їхнього закріплення в рамковому, на цей час, законі, який регулює діяльність державних службовців. Але не зовсім чітко Закон «Про державну службу» регулює підстави та порядок обрання, призначення та інші способи зарахування на державну службу в органи виконавчої влади.

На наш погляд, для застосування норм, які передбачають при прийнятті на державну службу можливість випробування терміном до шести місяців, важливо з'ясування їх змісту. Під випробуванням слід розуміти виконання державним службовцем обов'язків за посадою, на яку він зараховується. Слід зазначити, що Закон не передбачає встановлення випробування в якості обов'язкової умови при прийнятті на державну службу. Основна мета випробування полягає в тому, щоб виявити відповідність претендента посаді, яку він заміщає [4, с. 31]. На державного службовця в період випробування повністю поширюється дія Закону та інших нормативних актів про державну службу. Він зобов'язаний дотримуватися правил службового розпорядку, на нього поширюються всі права, обов'язки та обмеження. Разом з тим державному службовцю до закінчення терміну випробування не може бути присвоєно ранг та по закінченню терміну випробування службовець може бути звільнений на підставі невідповідності займаній посаді.

Також законодавством встановлено, що з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня, ділових якостей особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, може проводитися стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців.

Стажування можуть проходити як особи, що вперше претендують на посаду державного службовця в органі виконавчої влади, так і державні службовці, які бажають зайняти більш високу посаду. Відбір кандидата на стажування проводиться з ініціативи державного органу, де має відбуватись стажування. При цьому необхідна письмова заява самого стажиста та згода відповідних керівників за місцями його стажування та основної роботи [5, с. 183].

Зарахування на стажування, терміни та зміни порядку його проходження оформлюються наказом керівника державного органу, де проводиться стажування. Під час проходження стажування службовець також, як і при випробуванні повинен дотримуватися правил внутрішнього розпорядку державного органу, де він проходить

стажування. На період стажування за стажистом закріплюється державний службовець, відповідальний за стажування. Ст. 19 Закону «Про державну службу» передбачила, що на період стажування за кандидатом на посаду державного службовця за попереднім місцем роботи зберігається заробітна плата. Вважаємо, що дана норма адміністративного права трансформувалась в Закон «Про державну службу» із радянських правових актів, які регулювали порядок призначення на державну службу. В сучасних умовах можливість збереження середньої заробітної плати на час стажування є тільки в державних органах, установах і організаціях. В підприємствах, установах і організаціях різних форм власності (навіть державної) немає правових підстав збереження заробітної плати за попереднім (цебто в цих формуваннях) місцем роботи [6]. Особа, яка після успішного стажування виявила бажання працювати у даному державному органі, проходить конкурс відповідно до Положення про проведення конкурсу при прийнятті до органів державного апарату. Також, державний службовець після успішного закінчення стажування може бути переведений на посаду за рішенням керівника відповідного органу без конкурсного відбору або зарахований до кадрового резерву.

Під кадровим резервом для державної служби в юридичній літературі розуміють державних службовців, які поєднують у собі високу компетентність, ініціативність і творчий підхід до виконання службових обов'язків і здатних, при додатковій підготовці, досягти відповідності кваліфікаційним вимогам, що висуваються до державних службовців вищого рівня, на які вони претендують [7, с. 190].

Порядок формування кадрового резерву регулюється Положенням про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 199 [8]. На кожну посаду державного службовця кадровий резерв формується у кількості з такого розрахунку: на посаду керівника – не менше двох осіб, на посади спеціалістів – складаються списки осіб, зарахованих до кадрового резерву, з урахуванням фактичної потреби. Якщо посада, до кадрового резерву, на яку зараховано працівника, стає вакантною, то він має переважне право на її заміщення при проведенні конкурсу. Дане «переважне право» проявляється у тому, що у разі набрання двома претендентами однакової кількості голосів, перевага надається особі з кадрового резерву. Також, слід мати на увазі, що прийняття на державну службу особи, яка була зарахована до кадрового резерву, може здійснюватись за рішенням керівника відповідного державного органу поза конкурсом.

Із проведеної нами характеристики елементів процесу прийняття на державну службу випливає, що змістом проходження самого цього процесу є права та обов'язки претендента на зайняття посади державного службовця та відповідного державного органу, які регламентуються нормативними актами про державну службу. Особливість відносин, які виникають при прийнятті на державну службу, полягає в тому, що їхнім головним об'єктом виступає поведінка осіб – кандидатів на зайняття посади на державній службі. Ці особи виступають також обов'язковими суб'єктами цієї групи відносин. Окрім того, вважаємо необхідним зазначити, що відносини прийняття на державну службу мають тимчасовий характер, вони тривають: до прийняття відповідного рішення і вступу на державну службу.

«Тимчасовість» цих правовідносин не повинна перевищувати: при стажуванні – до 2-х місяців [9]; при конкурсі на зайняття вакантної посади – до прийняття конкурсною комісією рішення щодо результатів конкурсу; при перебуванні у кадровому резерві – до прийняття керівником державного органу відповідного рішення щодо особи, яка перебувала у кадровому резерві [10].

Таким чином, по закінченні цих термінів керівник органу державної служби повинен вирішити питання відносно прийняття на посаду державного службовця або відмови в зайнятті цієї посади.

#### Список літератури

1. Конституція України від 28.06.96 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.93 // Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 52. – ст. 490.
3. Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців : Указ Президента України від 19.11.2001 № 1098 // Офіційний вісник України, 2001. – № 47. – Ст. 2057.
4. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Організація державної служби в Україні / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2002. – 328 с.
5. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / [За ред. О. Ю. Оболенського]. – Хм. : «Поділля», 1999. – 568 с.
6. Господарський кодекс України від 16.01.2003. – К. : Парламентське видавництво, 2004. – 192 с.
7. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Державна служба в Україні / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2003. – 368 с.
8. Хохлов Е.Б. Об основаниях трудовых правоотношений / Е. Б. Хохлов // Правоведение. – 1994. – № 4. – С. 41-56.
9. Положення про порядок стажування : Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.94 № 804 // Вісник державної служби України, 1995. - № 1. – С. 71-72.
10. Про затвердження положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.12.94 № 853 // Вісник державної служби України, 1995. - № 1. – С. 73-77.

**Романюк Л. В. Характеристика отдельных элементов процесса принятия на государственную службу в органы исполнительной власти / Л. В. Романюк // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 2. 2010. – С. 143-149.**

Статья посвящена анализу отдельных элементов процесса принятия на государственную службу в органы исполнительной власти. Исследуется порядок проведения стажировки и установления испытательного срока при зачислении на должность государственного служащего, анализируются основные требования к кандидату на замещение должности государственного служащего органа исполнительной власти, раскрывается сущность и понятие кадрового резерва государственной службы. В статье анализируется характер правоотношений, которые возникают в процессе принятия на государственную службу и предлагаются выводы по усовершенствованию действующего законодательства о государственной службе.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственный служащий, стажировка, испытание, кадровый резерв.

**Romanyuk L. A description of certain elements in the process of enrollment in state executive authority bodies / L. Romanyuk // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 2. 2010. – P. 143-149.**

The article covers analysis of various elements in the process of enrollment in state executive authority bodies. The author studies due orders in which probation and probation periods are to be established for state service enrollment, analyzes the basic requirements of designees for state service in executive authority bodies, reveals the essence and definition of personnel reserves in state service. The article analyzes legal relationships which arise in the course of accepting for employment in state service and a summary on possible improvements in effective state service legislation is offered.

**Keywords:** state service, state employee, probation, trial, personnel reserve.

*Поступила в редакцію 14.12.2010 г.*