

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК СОЦІАЛЬНОГО ІНСТИТУТУ****LEGAL REGULATION OF THE CIVIL SERVICE AS A SOCIAL INSTITUTION**

**Пашко І.С., аспірант кафедри  
публічного управління та адміністрування  
Національна академія внутрішніх справ**

У статті наголошується на тому, що правове регулювання державної служби як соціального інституту відстає від реальної практики та поки не в змозі охопити зміни в системі інституціонального розвитку державної служби та державного управління загалом.

Виокремлено характерні ознаки державної служби як соціального інституту. По-перше державна служба є комплексом формальних і неформальних правил поведінки, принципів, культурних норм, забезпечує відносну стійкість суспільних відносин, і є подвійним соціальним утворенням: за формою – це організаційний механізм, за змістом – функціональний. По-друге, існування цих норм і правил, обумовлене публічно-правовою природою державної служби, її спрямуванням на практичне виконання функцій і завдань конкретних органів, апаратом цих органів (державними службовцями), відповідно до статусу конкретного працівника, порядку проходження служби, що завжди вимагає правового регулювання і реалізується за допомогою правових норм. По-третє, державна служба регулюється правом, забезпечується встановлення системи санкцій для підтримки норм і правил з визначеною диференційованою системою їх застосування та існуванням системи статусів і ролей, які охоплюють всіх без винятку членів цього інституту.

Констатується, що державна служба в Україні визнається одним із важливих інститутів формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, реалізація різноманітних завдань і функцій сучасної держави.

Зроблені висновки про те, що правове регулювання державної служби як соціального інституту покликано забезпечити формування та реалізацію державної політики, постійний контакт між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом нормативного урегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби. Взаємодія політичного та адміністративного рівнів правового регулювання державної служби має бути спрямована на скоординоване вироблення політичних рішень і встановлення нормативів для своєї діяльності. Політична ефективність такого правового регулювання повинна оцінюватися через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни, процесу адаптації державної служби європейських стандартів.

**Ключові слова:** правове регулювання, державна служба, соціальний інститут, політичний рівень, адміністративний рівень.

The article emphasizes that the legal regulation of civil service as a social institution lags behind real practice and is not yet able to cover changes in the system of institutional development of civil service and public administration in general.

Characteristic features of civil service as a social institution are singled out. First, the civil service is a complex of formal and informal rules of conduct, principles, cultural norms, ensures the relative stability of social relations, and is a dual social entity: in form it is an organizational mechanism, in content it is functional. Secondly, the existence of these norms and rules is due to the public-legal nature of the civil service, its orientation towards the practical performance of the functions and tasks of specific bodies, the apparatus of these bodies (civil servants), in accordance with the status of a specific employee, the procedure for completing the service, which always requires legal regulation and is implemented with the help of legal norms. Thirdly, the civil service is regulated by law, the establishment of a system of sanctions to support norms and rules with a defined differentiated system of their application and the existence of a system of statuses and roles that cover all members of this institution without exception is ensured.

It is noted that the civil service in Ukraine is recognized as one of the important institutions for the formation and development of statehood, which depends on the functioning of the entire social and political system, the implementation of various tasks and functions of the modern state.

Conclusions were made that the legal regulation of the civil service as a social institution is designed to ensure the formation and implementation of state policy, constant contact between political power, civil servants and society through the normative regulation of the interaction of the totality of civil service elements. The interaction of the political and administrative levels of legal regulation of the civil service should be aimed at the coordinated development of political decisions and the establishment of standards for their activities. The political effectiveness of such legal regulation should be evaluated through the analysis of the real impact of the institute on the change in indicators of the socio-economic development of the country, the process of adaptation of the civil service to European standards.

**Key words:** legal regulation, civil service, social institution, political level, administrative level.

Сьогодні інтенсивного розвитку зазнає комплекс соціальних управлінських практик, що багато в чому обумовлено змінами соціальної та політичної ролі держави, трансформацією суспільної свідомості, широким запозиченням управлінського досвіду розвинутих країн з урахуванням визначеного Україною зовнішньополітичного курсу на вступ до Європейського Союзу. Проте, правове регулювання державної служби як соціального інституту відстає від реальної практики та поки не в змозі охопити зміни в системі державного управління загалом та інституціонального розвитку державної служби, зокрема.

Особливості трансформації та розвитку державної служби досліджені у працях Н. Панова, С. Ківалов, О. Курінний, Н. Рунова, І. Солопова, В. Тимошук, В. Федоренко, О. Шапран та ін. Водночас потрібно детальніше вивчити особливості правового регулювання державної служби як соціального інституту в умовах невизначеності, проаналізувати думки науковців та практиків щодо перспектив розвитку за таких умов.

Керуючись первинним змістом терміну «інститут», що означало встановлення, запровадження, звичай, та розвитком у інституційній теорії осмисленням інститутів як

певних утворень, що склалися в результаті послідовно проведеної суспільством об'єктивної реальності й сукупності специфічних нормативних комплексів, задіяних в процесі регуляції статусно-рольової поведінки індивідів, він наділений характерними ознаками :

– наявністю відносно стійкої форми регулювання життєдіяльності суспільства, спрямованої на задоволення суспільної потреби;

– існуванням регульованої системи із норм і правил, що забезпечують дотримання виконання певних процедур;

– встановленням системи санкцій для підтримки норм і правил з визначеною диференційованою системою їх застосування;

– існуванням системи статусів і ролей, які охоплюють всіх без винятку членів інституту.

На підставі викладеного проаналізуємо характерні ознаки державної служби як соціального інституту.

По-перше державна служба є соціальним інститутом, який є комплексом формальних і неформальних правил поведінки, принципів, культурних норм, які регулюють різні сфери діяльності індивідів у суспільстві (сферу економіки, політики, освіти) та упорядковують індивідуальні

дії людей відповідно до суспільних інтересів, сприяючи їх трансформації в соціальні дії; вони охоплюють певну сукупність соціальних, більш або менш публічних статусно-рольових комплексів, які, набуваючи нормативно-ціннісної легітимованості, покликані розв'язувати важливі для розвитку суспільства завдання. Державна служба, як соціальний інститут забезпечує відносну стійкість соціальних відносин, і є подвійним соціальним утворенням: за формою – це організаційний механізм (сукупність органів, організацій, спеціалістів, матеріальних та інформаційних засобів), за змістом – це функціональний механізм (сукупність соціальних норм у конкретній сфері соціальних відносин). Таким чином державна служба підтримує наявність відносно стійкої форми регулювання життєдіяльності суспільства, спрямованої на задоволення суспільної потреби.

По-друге, існування регульованої системи із норм і правил, що забезпечують дотримання виконання певних процедур обумовлене публічно-правовою природою державної служби, її спрямуванням на практичне виконання функцій і завдань конкретних органів, апаратом цих органів (державними службовцями), відповідно до статусу конкретного працівника, порядку проходження служби, що завжди вимагає правового регулювання і реалізується за допомогою правових норм.

По-третє – сама державна служба регулюється правом, системою правових норм, що регламентують державно-службові відносини стосовно встановлення прав та обов'язків, прийняття та проходження державної служби, обмежень і заборон, стимулювання та відповідальності, відставки, припинення державно-службових відносин, матеріального та соціального забезпечення державних службовців та осіб, які службу припинили. Таким чином забезпечується встановлення системи санкцій для підтримки норм і правил з визначеною диференційованою системою їх застосування та існування системи статусів і ролей, які охоплюють всіх без винятку членів інституту.

Можемо констатувати, що державна служба в Україні не лише за наявними формальними ознаками є інститутом. Вона визнається одним із важливих інститутів формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, реалізація різноманітних завдань і функцій сучасної держави. Державна служба є основою сучасного державного будівництва, суттєво впливає на всі найважливіші конституційно-правові формування.

Системи державної служби необхідно розуміти не тільки як системи управління людськими ресурсами, але й як конституційні інструменти управління державою. Управління державною службою має бути спрямоване на досягнення основних конституційних [1] та політичних цінностей на основі принципів рівності перед законом, справедливості, рівних можливостей на державній службі. Верховенство права та відкриті процедури конкурсного відбору з урахуванням якості персоналу є необхідними складовими цього процесу. Керівна ланка державної служби має захищати її неупередженість, забезпечувати законність правової процедури в державному управлінні. Таким чином забезпечується передбачуваність дій і рішень держави, сталість управління державними справами та професіоналізм державної служби. Державна служба не просто система, що знаходиться у розпорядженні політиків і призначена для управління людськими ресурсами, це інститут держави, призначений для демократичного управління нею. Необхідно знайти рівновагу між розумінням державної служби як системи управління людськими ресурсами (управлінський аспект) та інститутом держави (правовий аспект). І перший, і другий аспекти потребують відповідної регламентації як функції управління, ігнорування якої є проявом більш загальної проблеми: відсутності сутнісної системи управлінських знань.

Правове регулювання державної служби як соціального інституту полягає у створенні системи норм і забезпеченні організації їх виконання. Цільове управління передбачає створення цільових проектів, а також організацію їх реалізації. Інституційне управління включає у себе низку функцій: облік, аналіз, регламентацію, нагляд, мотивацію. Інституційне управління можна класифікувати за його об'єктом (спрямоване на поведінку громадян або на службовців держави), суб'єктами (центральне, місцеве), видами регламентованої діяльності (регулюється нормами галузей конституційного, адміністративного, трудового права тощо).

Таким чином, правове регулювання державною службою передбачає управлінські зобов'язання спрямовані на забезпечення дії принципу верховенства права, ефективну реалізацію державної політики, гарантування яких забезпечується галузями публічного права, переважно адміністративного.

Управління державною службою, в свою чергу, має бути належним чином інституціоналізовано, якість цього процесу має вирішальне значення для результативності усієї системи як такої в майбутньому. Якщо управління державною службою вважається звичайною управлінською функцією держави, то підбір, просування по службі, заохочення та дисциплінарні заходи щодо державних службовців повинні відповідати загальним нормам, що стосуються професійних досягнень, конкуренції, законності та справедливості. Встановлення таких норм та контролю за державною службою є важливими функціями центрального рівня управління державною службою. Звісно, суб'єкти такого рівня не повинні безосередньо займатися підбором кадрів на місцевому рівні, а зосередитись на нормативно-правовому забезпеченні державної служби, формувати спільні принципи та норми, консультувати та стежити за управлінням кар'єрним зростанням у різних державних органах.

Так, політичний рівень правового регулювання державної служби спрямований на вирішення стратегічних завдань у тому числі шляхом формування політики у сфері державної служби з ключових її питань. Такими повноваженнями наділена Верховна Рада України, приймаючи закони у відповідній сфері, базовим серед них є, звісно, Закон України «Про державну службу» [2], яким визначено принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, вступ, підбір, кар'єрне зростання, оплата праці, категорії посад тощо.

Продовженням політичного рівня виступає Кабінет Міністрів України, який відповідно до діючого законодавства наділений повноваженнями у сфері вдосконалення державної служби: формує та організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби; здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських та інші [3].

Політичний рівень правового регулювання державної служби відіграє важливу роль у забезпеченні дотримання конституційних принципів та цілей державної кадрової політики. Якщо ж у системі державної служби буде значна децентралізація, то це може несприятливо відбитися на реалізації принципів справедливості, рівності перед законом, оплати рівноцінної праці тощо.

Наступний рівень правового регулювання державної служби – адміністративний, представлений державними

інституціями, повноваження яких, переважно, спрямовані на реалізацію політичної волі державі у сфері державної служби. Особливістю цього рівня є те, що на ньому в Україні спостерігається множинність суб'єктів управління видами державної служби, кожен з яких відповідає за власний напрям реалізації кадрової політики. Крім того, кожен з майже декількох десятків державних органів (беремо до уваги види державної служби, на які не поширюється базовий закон про державну службу) прагнуть та проводять власну політику на своєму сегменті державної служби.

Як приклад, розглянемо систему адміністративного управління державною службою відповідно до Закону «Про державну службу», яка представлена:

1) центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби – Національне агентство України з питань державної служби;

2) Комісією з питань вищого корпусу державної служби та відповідними конкурсними комісіями;

3) керівниками державної служби;

4) службами управління персоналом.

Національне агентство України з питань державної служби забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах [2]. Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом, яка погоджує типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», проводить конкурс на зайняття таких посад; здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців цієї категорії тощо. Керівник державної служби в державному органі організовує планування роботи з персоналом державного органу, забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби, укладає та розриває контракти про проходження державної служби; присвоює ранги державним службовцям [2].

Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів про проходження державної служби, а також виконує інші функції, передбачені законодавством [2].

Процедура ухвалення рішення й структура організації перебувають у тісному зв'язку. Розвиток державної служби як системи залежить не від ізольованих рішень, а від структури, характеру взаємозв'язків між елементами організації. Тому організаційна структура державних органів є об'єктом інституціонального управління поряд із процесами проходження державної служби і визначення державних посад тощо [4, с. 5].

Таким чином, правове регулювання державної служби покликано забезпечити формування та реалізацію державної політики, постійний контакт між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом урегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби з метою забезпечення динамічного переходу цього інституту від одного етапу до іншого, підтримці чи зміні інституціонального стану державної служби. Взаємодія політичного та адміністративного рівнів управління державною службою має бути спрямована на недопущення автономного у вироблення політичних рішень і встановлення норми для своєї діяльності. Політична ефективність інституціонального управління державною службою повинна оцінюватися через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного

розвитку країни. Суть управлінських змін має зводитися до адаптації моделі державної служби до процесів, що відбувається в економіці та суспільстві України.

Розглядаючи правове регулювання державної служби як соціального інституту доцільно також зупинитися на окремих факторах її дестабілізації (проблеми корупції, кар'єризму тощо).

Так, державна служба України має ряд проблемних питань, що перешкоджає визнати проведення процесу адаптації на високому рівні. Зокрема, експертами ЄС неодноразово наголошувалося на проблемі боротьби з корупцією в Україні, яка досі залишається невирішеною. З 2014 р. було прийнято комплексну правову базу, яка відповідає європейським вимогам, зокрема передбачає створення нових антикорупційних установ. Проте, як відзначає Європейська Комісія, фактична реалізація цієї структури та створення нових інститутів виявилися складнішим завданням, ніж очікувалося. Причиною цього стали внутрішній опір через особисті інтереси, дефіцит фінансових коштів від центрального уряду та обмежений досвід, слабкий парламентський нагляд [5]. Безумовно, громадянське суспільство та засоби масової інформації відіграють важливу роль у становленні демократичної України, проте слід визнати, що вони мають обмежені ресурси.

З метою вирішення такої глобальної для України проблеми було затверджено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 рр. [6]. Одним із напрямків протидії корупцією проголошено створення доброчесної публічної служби. Потребують вирішення питання конфлікту інтересів, інституційне забезпечення виконання відповідних правил, впровадження належних санкцій при порушенні правил вирішення ситуацій з конфліктом інтересів. Також, у ході протидії корупцією відбувається регулювання прозорості доходів і видатків державних службовців. Передбачається впровадження інституту доброчесних викривачів фактів корупції.

Зазначимо, що спроби подолати деякі аспекти прояву корупції проявляються в положеннях Закону України «Про державну службу» 2015 р. Запровадження рівного доступу до державної служби на основі професійних здобутків шляхом проведення конкурсу має забезпечити утвердження професійної, політично нейтральної та доброчесної державної служби в Україні.

Європейська Комісія, визнаючи пріоритетність вирішення проблем з корупцією в Україні, надає активну фінансову та технічну підтримку. У своєму рішенні Комісія визначає три основних сфери, у яких планується надання відповідної допомоги:

1) Зміцнення здатності України для запобігання та боротьби з корупцією та направлення корупційних справ на розгляд до суду. При цьому прямими бенефіціарами допомоги є новостворені антикорупційні органи (Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції) та інші відповідні зацікавлені сторони.

2) Посилення парламентського нагляду за здійсненням реформ та спроможність парламенту розглядати та вдосконалювати стратегічну та законодавчу базу.

3) Посилення залучення громадянського суспільства та засобів масової інформації до антикорупційних ініціатив, зокрема шляхом підтримки інформаційно-просвітницьких компаній, аналізів та досліджень, моніторингу антикорупційної політики, розслідування засобів масової інформації у справах про корупцію та журналістських розслідувань [5].

Таким чином, правове регулювання державної служби як соціального інституту покликано забезпечити формування та реалізацію державної політики, постійний контакт між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом нормативного урегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби. Взаємодія політичного та адміністративного рівнів правового регу-

лювання державної служби має бути спрямована на скоординоване вироблення політичних рішень і встановлення нормативів для своєї діяльності. Політична ефективність такого правового регулювання повинна оцінюватися через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни, процесу адаптації державної служби європейських стандартів.

Крім цього, правове регулювання державної служби та фактори дестабілізації на ній є взаємопов'язаними процесами і залежно від того наскільки стійким та гнучким до впливу зовнішніх факторів буде інститут державної служби, настільки якісно буде досягнута визначена мета правового регулювання державної служби як соціального інституту.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про державну службу. Закон від 16 грудня 1993 року N 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // *Голос України* від 01.03.2014. № 39.
4. Липовська Н. А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2009. № 2. С. 1–8. URL: <http://212.111.198.130/zbirnik/2009-02/09lnadsu.pdf>.
5. Decision on the Special Measure 2016 for Anti-Corruption and Support to Key Reforms in favour of Ukraine to be financed from the general budget of the European Union / European Commission. 2016. – URL : [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en)
6. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20.06.2022 № 2322-IX // *Голос України* від 09.07.2022. № 141..