

УДК 347.454

*А. Т. Гаркуша**аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»***ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК СФЕРА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Статусно-правова характеристика Національного агентства України з питань державної служби [1; 2] (надалі – НАДС) зумовлює необхідність визначення меж сфери її функціонального управління, тобто меж сфери державної служби. Зазначене передбачає звернення до низки наукових положень та правових позицій із таких важливих питань, як визначення авторської позиції щодо змісту і структури поняття «адміністративно-правовий статус Нацдержслужби», визначення поняття «сфера державної служби» та її співвідношення з поняттям «галузь державної служби». Дослідження зазначених питань є неможливим без звернення до наукових напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених-юристів із названих вище питань як науково-методологічного підґрунтя, зокрема праць В.Б. Авер'янова [3–5], О.Ф. Андрійко [6], Л.Р. Білої-Тіунової [7–13], Ю.П. Битяка [14], І.П. Голосніченка [15, с. 146], М.І. Іншина [17; 18], С.В. Ківалова [19; 20], В.К. Малиновського [21], І.М. Пахомова [22–24], О.В. Петришина [25] та ін. Їхній внесок у теорію державної служби, поза всяким сумнівом, є надзвичайно важливим і суттєвим. Цілу низку наукових положень покладено в основу цієї роботи. Водночас у теорії державної служби практично не приділялось уваги зазначеним вище питанням, хоча вони лежать на поверхні й мають і теоретичне, і нормативне, і прикладне значення.

Оскільки відповідно до чинного законодавства про державну службу НАДС є органом функціонального управління у сфері державної служби, то, відповідно, потребує висвітлення питання щодо поняття, сутності й особливостей сфери державної служби. Слід зазначити, що це поняття широко використовується як у доктринальному, так і в нормативному аспектах. При цьому і на доктринальному, і на законодавчому рівнях відсутня його дефініція, що створює певні труднощі у визначенні меж цієї сфери. Більше того, поряд із поняттям «сфера державної служби» часто використовується поняття «галузь державної служби». Щоправда, це стосується переважно наукової сфери. Тому виникає запитання щодо співвідношення понять «сфера державної служби» і «галузь державної служби».

Не менш важливою є відповідь на запитання щодо коректності використання у чинному законодавстві поняття «сфера державної служби» за-

мість поняття «сфера публічної служби» з огляду на те, що йдеться не тільки про державну службу, а й про службу в органах місцевого самоврядування. Таким чином, потребують вирішення такі задачі: 1) надати визначення поняттю «сфера державної служби», визначити доцільність використання поняття «галузь державної служби»; 2) визначити правомірність використання поняття «сфера державної служби» з урахуванням того, що під час визначення повноважень НАДС ідеться і про державну службу, і про службу в органах місцевого самоврядування; 3) визначити межі сфери державної служби.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про державну службу» НАДС формує та реалізує державну політику у сфері державної служби. При цьому у названому Законі не надається визначення поняттю «сфера державної служби», хоча це питання має суттєве значення як для теорії адміністративного права, так і для чинного законодавства з огляду на його досить активне використання. Особливого значення це питання набуває, коли йдеться про визначення меж сфери державної служби під час здійснення функціонального управління НАДС.

Безперечно, сфера державної служби безпосередньо пов'язана з поняттям «державна служба», її сутністю, співвідношенням понять «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», «політична служба». Слід зазначити, що цим питанням приділялася певна увага у наукових дослідженнях В.Б. Авер'янова [3–5], Д.В. Балуха [26], Л.Р. Білої-Тіунової [7–13], О.І. Бедного [27], Ю.П. Битяка [14], С.В. Ківалова [19; 20], В.К. Малиновського [21] та ін. Так, розглядаючи питання щодо визначення понять «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування» С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова визначали, що поняття «публічна служба» є набагато ширшим, ніж поняття «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», і включає у себе ці види. Такий підхід є вузьким розумінням поняття «публічна служба» [19; 20]. Такої ж позиції дотримуються Ю.П. Битяк [14], В.К. Малиновський [21]. Водночас науковці виокремлюють і широке розуміння поняття «публічна служба». Так, на думку Л.Р. Білої-Тіунової, публічну службу слід поділяти на такі види: а) політична

служба, основними завданнями якої є визначення і реалізація державної політики у всіх сферах суспільного життя держави. Цей вид публічної служби, у свою чергу, поділяється на види: а) служба на посту Президента України; б) депутатська служба (служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України); в) урядова служба (служба на посадах членів Кабінету Міністрів України); г) державна служба, яку становлять адміністративна служба, спеціалізована служба, мілітаризована служба; д) суддівська служба, яка стосується тільки однієї категорії – професійних суддів під час здійснення ними правосуддя; е) муніципальна служба, яка не пов'язана з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих) [13, с. 13–15].

Безперечно, такий підхід до розуміння поняття «публічна служба» має право на існування і має суттєве значення для теорії адміністративного права, однак він є неприйнятним для визначення меж публічної служби у контексті цього дослідження, оскільки такі види публічної служби, як «політична служба» і «суддівська служба», не належать до сфери функціонального управління НАДС. Отже, у контексті цього дослідження більш прийнятним є вузьке розуміння поняття «публічна служба» як державна служба і служба в органах місцевого самоврядування.

У контексті наведеного важливо зазначити, що державна служба як багатогранне і складне правове явище характеризується своєю внутрішньою структурою, тобто видами державної служби, які, маючи власні особливості (правове регулювання, завдання і функції, проходження служби, статус державних службовців тощо), у сукупності становлять єдину державну службу. Закономірно постає запитання: чи всі три види державної служби становлять сферу державної служби, на яку поширюються повноваження НАДС? Для відповіді на це запитання необхідно звернутися до сутності поняття «державна служба».

Необхідно зазначити, що у теорії адміністративного права існують різні погляди щодо видів державної служби. Більше того, немає єдиної думки з приводу того, про що саме йдеться: про «типи», «види», «форми» чи «рівні» державної служби. Саме такі різноманітні і різноаспектні поняття часто використовуються під час характеристики державної служби. Найчастіше використовується поняття «види» державної служби, рідше – «типи» і «види». Так, В.Л. Коваленко пропонує застосувати принцип поділу всієї державної служби на два основних типи – цивільну службу і мілітаризовану службу, а також третій, додатковий тип – спеціалізовану службу [5, с. 395]. Типи державної служби, у свою чергу, поділяються ним на види.

Більше прихильників має позиція, згідно з якою державна служба поділяється тільки на два види: цивільну і мілітаризовану. Відмінним є погляд Ю.П. Битяка та О.В. Петришина, які пропонують класифікувати державну службу відповідно до конституційного принципу розподілу державної влади на: а) державну службу в органах законодавчої влади; б) державну службу в органах виконавчої влади; в) державну службу в органах судової влади [28, с. 150–169].

Найбільш оптимальною видається позиція Л.Р. Білої-Тіунової щодо виокремлення трьох видів державної служби: а) державної адміністративної служби; б) державної спеціалізованої служби; в) державної мілітаризованої служби. Водночас постає запитання, чи на всі ці три види державної служби поширюються повноваження НАДС щодо функціонального управління? Для цього необхідно більш докладно розглянути кожний із видів державної служби.

Варто погодитись із Л.Р. Білою-Тіуною у тому, що характерними особливостями державної адміністративної служби є такі: а) регламентується Законом України «Про державну службу» [1]; б) здійснюється як у державних органах (міністерство, служба, інспекція, агентство, місцева державна адміністрація), так і в апаратах/секретаріатах державних органів (Апарат Верховної Ради України, Секретаріат КМУ, апарати військових формувань, апарати судів тощо); в) проходження служби пов'язано із присвоєнням рангів; г) характерною є загальна дисциплінарна відповідальність [13]. Як правило, саме на державну адміністративну службу найбільше поширюється дія чинного Закону України «Про державну службу». Це зумовлено, зокрема, тим, що поняття «адміністративна служба» є однокорінним із поняттям «адміністрація» (у цьому разі «державна адміністрація», тобто державний орган, насамперед орган виконавчої влади) і змістовно визначає завдання і функції цього виду служби щодо виконання завдань та функцій держави.

Щодо державної спеціалізованої служби слід відзначити, що вона має свої особливості, які дають підстави розглядати її як окремий вид державної служби: а) її правовими засадами є спеціальні закони, що регламентують конкретні види цієї служби (в органах прокуратури, поліції, у державній кримінально-виконавчій службі тощо) [29–32], а Закон України «Про державну службу» регламентує тільки ті питання, які визначено спеціальними законами; б) її проходження пов'язано із присвоєнням класних чинів і спеціальних звань; в) вона чітко і детально регламентована чинним законодавством; г) для неї характерний високий рівень субординації; д) вона у низці випадків пов'язана з носінням зброї (фіскальна служба, служба в органах внутрішніх справ, про-

катури); ж) для неї характерною є заборона щодо членства у політичних партіях і політичних рухах; з) для неї характерною є спеціальна дисциплінарна відповідальність, яка у низці випадків передбачена дисциплінарними статутами [33; 34]. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що в органах виконавчої влади, служба в яких спеціальними законами віднесена до державної спеціалізованої служби, має і місце і державна адміністративна служба, тобто служба тих осіб, які не належать до категорії атестованих (їм не присвоюються класні чини або спеціальні звання), однак на яких покладається виконання державно-владних повноважень (п. 4 абз. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу»). Перелік таких осіб визначається штатним розкладом. На цих осіб поширюється дія Закону України «Про державну службу», відповідно, вони належать до сфери повноважень Нацдержслужби.

Мілітаризована служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни. Їй властиві такі ж ознаки, як і державній службі. Водночас мілітаризована служба має власні особливості, які дають підстави розглядати її як окремий вид державної служби – мілітаризовану службу: а) основним завданням служби є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності; б) суб'єктами служби є військовослужбовці та військовозобов'язані; в) проходження служби пов'язано із присвоєнням тільки військових звань; г) служба чітко і детально регламентована чинним публічним законодавством; д) для служби характерний надзвичайно високий рівень субординації; ж) служба пов'язана з носінням зброї [13, с. 67–68].

Незважаючи на різноманітність військових формувань (Збройні Сили України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національна гвардія, війська Цивільної оборони України, Державна прикордонна служба України, СБУ, орган спеціального зв'язку та захисту інформації, Державна охорона України тощо), спільними для них є питання щодо: а) проходження служби; б) присвоєння військових звань; в) дисциплінарної відповідальності; г) соціально-правового захисту. При цьому відповідно до п. 5 абз. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу» служба в органах військового управління є державною адміністративною службою, на яку поширюється дія Закону України «Про державну службу» і, відповідно, повноваження Нацдержслужби.

Із трьох названих вище видів державної служби на особливу увагу, безперечно, заслуговує саме державна адміністративна служба. Слід зауважити, що поширення дії Закону України «Про дер-

жавну службу» передбачено ст. 3. Ця стаття уперше передбачила орієнтовний перелік державних органів, на державних службовців яких поширюється його дія: 1) Секретаріат Кабінету Міністрів України; 2) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 3) місцеві державні адміністрації; 4) органи прокуратури (про них зазначено вище); 5) органи військового управління (про них зазначено вище); 6) закордонні дипломатичні установи України (державними службовцями у дипломатичних установах України є: а) дипломатичні працівники, тобто службовці, які виконують дипломатичні або консульські функції в Україні чи за кордоном та мають відповідний дипломатичний ранг; б) адміністративно-технічні працівники, тобто державні службовці, які здійснюють адміністративно-технічне обслуговування системи органів дипломатичної служби. Ними можуть бути громадяни України, які мають необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та, як правило, іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження); 7) державні органи, особливості проходження державної служби в яких визначені у ст. 91 цього Закону; 8) інші державні органи.

Слід акцентувати увагу на тому, що ст. 3 Закону України «Про державну службу» не передбачає виключного переліку державних органів, на які поширюється дія цього Закону і, відповідно, повноваження НАДС: п. 8 абз. 2 ст. 3 передбачає, що його дія поширюється і на «інші державні органи». На нашу думку, такий підхід є цілком правомірним, оскільки можуть утворюватися й інші державні органи, які не передбачені Законом, або ж реорганізовуватися діючі.

При цьому важливо не ототожнювати «поширення дії Закону України «Про державну службу» на державні органи з «визнанням усіх службовців цих органів державними адміністративними службовцями». Слід зазначити, що у такому державному органі, як міністерство, здійснюють діяльність три види службовців: а) політичні діячі: міністр, його перший заступник і заступники; б) державні службовці, які не належать до інших видів державної служби; в) особи, що виконують *функції з обслуговування*. Таким чином, до сфери державної служби належать тільки державні службовці, а не всі службовці цього органу. Щодо агентств, служб і інспекцій як центральних органів виконавчої влади слід зазначити, що у цих органах, на відміну від міністерства, політичних діячів немає, а є тільки державні службовці й особи, що виконують функції з обслуговування.

Слід акцентувати увагу на п. 7 абз. 2 ст. 3 Закону, який визначає, що дія Закону поширюється на державних службовців державних органів, особливості проходження державної служби

яких визначені у ст. 91 цього Закону. Звернення до ст. 91 «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах» свідчить про те, що її дія поширюється на: 1) голів місцевих державних адміністрацій; 2) керівників апаратів (секретаріатів): Верховної Ради України; допоміжних органів, утворених Президентом України; Представництва Президента України в АРК; Антимонопольного комітету України; Державного комітету телебачення і радіомовлення України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Фонду державного майна України; Конституційного Суду України; Верховного Суду України; вищих спеціалізованих судів; Вищої ради правосуддя; Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; Національного агентства з питань запобігання корупції; Ради національної безпеки і оборони України; Рахункової палати; державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби.

Отже, державними службовцями у названих органах є ті особи, які не належать до категорій:

– «політичний діяч»: глава Адміністрації Президента України та його заступники; Постійний Представник Президента України в АРК та його заступники; члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів; народні депутати України; депутати Верховної Ради АРК; голова Ради міністрів АРК та його заступники, міністри АРК;

– «службовець державної спеціалізованої служби»: прокурори, особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів (ОВС) та працівники інших органів (фіскальна служба, пенітенціарна служба), яким присвоюються спеціальні звання;

– «службовець державної мілітаризованої служби»: військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань (Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту), утворених відповідно до закону;

– «працівники, що виконують функції з обслуговування». З огляду на те, що у чинному Законі вперше використовується термін «працівники, що виконують функції з обслуговування», йому слід приділити певну увагу. Зокрема, варто мати на увазі, що функції з обслуговування – це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних із виконанням завдань і функцій держави, визначених ч. 1 ст. 1 Закону. Ці працівники не належать до категорії державних служ-

бовців, а їхня діяльність регламентується КЗпП України [35]. Функції з обслуговування вводяться у нормативний обіг законодавства про державну службу з метою оптимізації структури державних органів, органів влади АРК та їх апарату; розмежування посад державних службовців та посад працівників, які виконують функції з обслуговування; усунення із практики кадрової політики суперечностей під час присвоєння особам статусу державного службовця; визначення єдиної структури для категорії працівників, які виконують функції з обслуговування.

При цьому слід зазначити, що критеріями визначення переліку посад працівників державних органів, органів влади АРК та їх апарату, які виконують функції з обслуговування, є:

1) зміст виконуваної за посадою роботи, який має бути безпосередньо та в більшості (у співвідношенні до тривалості робочого часу) пов'язаний із виконанням робіт із матеріально-технічного та господарського обслуговування діяльності державних органів; виконанням обов'язків секретаря і стенографіста, комп'ютерним набором тексту, роботою із копіювальною та розмножувальною технікою, із записами та опрацюванням цифрових даних; виконанням технічних обов'язків із ведення архіву та бібліотеки, обліку і доставки документів та/або кореспонденції; обслуговуванням, експлуатацією та керуванням транспортними засобами, технологічним устаткуванням; комплексним обслуговуванням і ремонтом будинків, реставраційними та будівельно-монтажними роботами; збереженням та охороною майна; прибиранням і утриманням будинків та їх прилеглих територій, прибиранням службових приміщень, виконанням низькокваліфікованих робіт тощо;

2) вимоги до освіти та освітньо-кваліфікаційного рівня.

Підставою для застосування критеріїв для визначення переліку посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування, можуть бути: 1) документи – регламенти, директиви, методичні рекомендації, посібники, кваліфікаційні характеристики, посадові (службові) інструкції та профілі професійної компетентності посад державної служби, чинні нормативні документи, які визначають вимоги до змісту виконуваної за посадою роботи, спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування; 2) штатний розпис державного органу та його організаційна структура – організаційно-розпорядчі документи, що відображають співвідношення посад державної служби і посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуго-

вування; 3) система класифікації посад державної служби – поділ посад державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків на категорії.

Повертаючись до органів виконавчої влади, важливо звернути увагу на те, що значно складнішим є питання щодо визначення державних службовців в органах виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна, Національне агентство з питань запобігання корупції, Центральна виборча комісія, Рахункова палата тощо) та в інших державних колегіальних органах. Так, Закон України «Про державну службу» визначив, що його дія не поширюється, зокрема, на главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в АРК та його заступників; членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, голову та членів Антимонопольного комітету України, голову та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, голову та членів Рахункової палати, голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів; секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, голову Фонду державного майна України та його заступників; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; службовців Національного банку України; голову Ради міністрів АРК та його заступників, міністрів АРК; працівників патронатних служб.

Постає закономірне запитання: до якої категорії службовців належать, зокрема, голови та члени державних колегіальних органів: Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (конституційний постійно діючий колегіальний орган) [36], Антимонопольного комітету України (державний орган із спеціальним статусом) [37], Національного агентства з питань запобігання корупції (центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом) [38], Центральної виборчої комісії (постійно діючий колегіальний державний орган) [39], інших державних колегіальних органів; а також глава Адміністрації Президента України та його заступники (постійно діючий допоміжний орган) [40], секретар Ради національної безпеки і оборони України (координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України) та його заступники [41]; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники [42]; голова Державного комітету телебачення і радіо-

мовлення України (державний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом) та його заступники [43], голова Фонду державного майна України (державний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом) та його заступники [44]? Як свідчить аналіз названих органів, здебільшого це державні колегіальні органи, або допоміжні/координаційні органи державного органу, або посадові особи.

Аналіз законодавчих актів, які визначають статус названих органів, свідчить про те, що голови і члени державних колегіальних органів, керівники (глава, секретар, уповноважений) та їх заступники не належать до категорій: а) політичних діячів – за характером своїх повноважень; б) державних службовців – за особливостями призначення на посаду та проходженням служби. Ще одним підтвердженням цьому є те, що у більшості випадків (коли йдеться про державний колегіальний орган), вони обіймають державні посади на тимчасовій (строковій) основі: 4 роки не більше 2 строків підряд – для голови і членів Національного агентства з питань запобігання корупції (абз. 3 ст. 5 Закону) [38]; 7 років не більше 2 строків підряд – для голови і 7 років – для державних уповноважених Антимонопольного комітету України (ст.ст. 9, 11 Закону) [37]; 7 років – для членів ЦВК (ст. 6 Закону) [39]; 4 роки не більше 2 строків підряд – для голови і членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 4 Закону) [36].

Водночас звертає на себе увагу те, що всі названі посадові особи здійснюють свої державні повноваження у державному органі за рахунок державного бюджету, у низці випадків (особливо щодо гарантій їхньої діяльності) вони прирівнюються до статусу працівників правоохоронних органів (АКУ, НАБУ), призначаються на посади і звільняються з посади державними органами або посадовими особами державних органів. Отже, безперечним є той факт, що їхня діяльність має ознаки публічної служби. Таким чином, вони є новою категорією публічних службовців. На нашу думку, цей вид публічних службовців слід назвати *функціональними публічними службовцями*. Отже, функціональні публічні службовці – це посадові особи, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах щодо реалізації завдань і функцій держави, які не належать до категорій політичних діячів і державних службовців.

Чинний Закон України «Про державну службу» також передбачив, що його дія не поширюється на працівників патронатної служби (п. 18 абз. 3 ст. 3). До посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів голови Верховної Ради Украї-

ни, його першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. Водночас на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім ст.ст. 391, 41-431, 492 КЗпП України. І все ж патронатна служба стосується певною мірою державної служби. Так, час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби і враховується під час присвоєння державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад тільки тоді, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу. Отже, чинний закон вивів патронатну службу із сфери дії Закону України «Про державну службу» і, як наслідок, виключив патронатну службу із державної служби, передбачивши, що відповідні відносини регламентуються трудовим законодавством, тобто КЗпП України.

Аналіз ст. 3 Закону України «Про державну службу» та окремих законів свідчить про наявність колізій між ними. Так, абз. 1 ст. 18 «Статус членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати» Закону України «Про Рахункову палату» [45] передбачає, що на члена Рахункової палати поширюється дія Закону України «Про державну службу», окрім норм щодо порядку призначення на посаду і звільнення з посади та умов оплати праці члена Рахункової палати, що встановлюються Законом України «Про Рахункову палату». Це положення суперечить ст. 3 Закону України «Про державну службу», відповідно до якої дія цього Закону не поширюється на членів Рахункової палати. Така ж колізія є між п. 4 абз. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» і абз. 7 ст. 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» [39], який визначає, що члени ЦВК є державними службовцями всупереч названого положення Закону України «Про державну службу».

Визначаючи зміст сфери державної служби, слід зазначити, що є ще один аспект цього поняття, який пов'язаний із визначенням хоча б орієнтовного переліку питань, вирішення яких і становить її зміст. Безперечно, насамперед ідеться про реалізацію громадянином свого конституційного права (ст. 38 Конституції України) на державну службу. Не вдаючись до докладної характеристики цього питання, оскільки воно, на нашу думку, досить предметно досліджено у низці наукових праць [7–14; 19–21], слід зазначити, що йдеться про вступ на державну службу [13; 14; 19;

20; 46; 47], її проходження [13; 19; 20; 48–51] і припинення [13; 19; 20].

При цьому слід акцентувати увагу на тому, що реалізація права на державну службу є неможливою без створення належних правових, організаційних, економічних і соціальних гарантій його реалізації, які також належать до сфери державної служби. Щодо правових гарантій важливо звернутися до тих наукових праць, які характеризують чинне законодавство про державну службу і його адаптацію до стандартів Європейського Союзу [13; 19; 20; 53]. Безперечно, ці доробки є важливими для теорії адміністративного права і дають можливість, з одного боку, визначити стан правового регулювання державної служби, а з іншого – визначити основні напрями його подальшого розвитку та вдосконалення. Водночас нові політико-правові реалії, реформування системи державного управління свідчать про необхідність переосмислення цілої низки положень чинного законодавства про державну службу у контексті управління сферою державної служби.

Стосовно організаційних гарантій слід зазначити, що реалізація права на державну службу є можливою за умови функціонування системи державних органів, які б забезпечували можливість реалізації цього права різноманітними правовими способами, методами та процедурами. Це питання певною мірою досліджувалось як ученими-юристами [1–3; 7–13; 19; 21; 46–53], так і представниками інших наук: Г.І. Леліковим [54], В.О. Луговим [55], О.Д. Оболенським [56] та ін. Серед державних органів, які покликані безпосередньо забезпечувати реалізацію права на державну службу, слід назвати Кабінет Міністрів України, ЦОВВ і, зокрема, Нацдержслужбу, Комісію з питань вищого корпусу державної служби, місцеві органи виконавчої влади, служби управління персоналом державного органу, яким і належить особливе місце в управлінні державною службою.

Ефективність, престижність і дієвість державної служби потребують не тільки відповідного рівня професійної компетентності державних службовців, а й створення належних умов для їхньої діяльності, які могли б забезпечити відповідний рівень їх матеріального і фінансового забезпечення. Слід погодитись із тезою Ю.П. Битяка, що «престижність публічної служби полягає не лише в тому, що публічний службовець представляє державу чи її орган, органи місцевого самоврядування, наділений владними повноваженнями, виконує важливі функції держави чи місцевої громади, а й залежить від рівня матеріального та соціального забезпечення, гарантій нормальної життєдіяльності публічного службовця» [14]. З огляду на зазначене та в контексті адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС важливого значення набуває питання щодо матері-

ального і фінансового забезпечення державного службовця, тобто створення державою відповідного організаційно-правового механізму їхнього економічного забезпечення. Аналіз цього механізму дає підстави виокремити такі елементи матеріального забезпечення державного службовця: оплата праці (основна винагорода), стимулюючі виплати (надбавки, доплати, премії), компенсації (відшкодування непередбачуваних витрат), створення належних умов для виконання посадових обов'язків (облаштування приміщення і робочого місця, забезпечення необхідним обладнанням тощо). Слід зазначити, що цим питанням частково приділялась увага [13; 19; 20]. Водночас прийняття Закону України «Про державну службу» у 2015 р. суттєво змінило нормативне регулювання цілої низки питань економічних гарантій державної служби і, зокрема, оплати праці.

Вищенаведене свідчить про те, що сфера державної служби є складним багатоаспектним правовим утворенням, що дає підстави виокремити три її аспекти: 1) *інституційний аспект сфери державної служби* – це сукупність державних органів, у яких здійснюється державна служба; 2) *функціональний аспект сфери державної служби* – це правові, організаційні, економічні та соціальні засади державної служби; 3) *структурний аспект сфери державної служби* – це сукупність видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої.

Таким чином, *сфера державної служби* – це правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних засад реалізації громадянами України права на державну службу.

Характеризуючи поняття «сфера державної служби», слід звернути увагу на те, що в теорії державної служби поряд із названим поняттям інколи використовується поняття «галузь державної служби». На нашу думку, використання поняття «галузь державної служби» є некоректним, оскільки державна служба є складним правовим явищем (про що зазначалося вище), неоднорідною за своїм інституційним, функціональним і структурним призначенням і не може бути галуззю управління. Саме тому стосовно державної служби здійснюється саме функціональне, а не галузеве управління.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 01.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.

3. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.

4. Авер'янов В.Б. Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління / В.Б. Авер'янов // Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К., 1997. – С. 103.

5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

6. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / О.Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.

7. Біла Л.Р. Теоретичні положення атестації державних службовців в Україні / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права. – Вип. 26 / редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2005. – С. 28–39.

8. Біла Л.Р. Державна посада: проблеми визначення та правового регулювання / Л.Р. Біла // Часопис адміністративістики. – 2007. – № 1. – С. 14–19.

9. Біла Л.Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права. – Вип. 35 / редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2007. – С. 49–54.

10. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія / Л.Р. Біла-Тіунова // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. УІІІ / редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2009. – С. 142–154.

11. Біла-Тіунова Л.Р. Теоретико-правові аспекти управління державною службою в Україні / Л.Р. Біла-Тіунова // Актуальні проблеми політики / голов. ред. С.В. Ківалов ; відп. за вип. Л.І. Кормич. – Одеса : ПП «Фенікс», 2009. – Вип. 38. – С. 52–59.

12. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в адміністративній науці радянського періоду (20–60-х рр. ХХ ст.) / Л.Р. Біла-Тіунова // Митна справа. – 2010. – № 1. – С. 61–68.

13. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : [монографія] / Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2011. – 540 с.

14. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / Ю.П. Битяк. – Харків : Право, 2005. – 304 с.

15. Голосніченко І.П. Напрямки реформування адміністративного права України / І.П. Голосніченко // Право України. – 1998. – № 8. – С. 9–13.

16. Голосніченко І.П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень / І.П. Голосніченко // Право України. – 1998. – № 11. – С. 21–22.

17. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні : [монографія] / М.І. Іншин. – Харків : Вид-во НУВС, 2004. – 337 с.

18. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 / М.І. Іншин. – К., 2005. – 40 с.

19. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу» : [наук.-практ. коментар] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 2-е вид., змін. – Одеса : Фенікс, 2009. – 692 с.

20. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : [підруч.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2009. – 735 с.

21. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – К., 2003. – С. 24.

22. Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности / И.Н. Пахомов. – Львов, 1965.
23. Пахомов И.Н. Советская государственная служба. Понятие и основные принципы / И.Н. Пахомов. – К., 1964.
24. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР / І.М. Пахомов. – К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. – 128 с.
25. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : [монография] / А.В. Петришин. – Харьков : Факт, 1998. – 168 с.
26. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.В. Балух. – Одеса, 2009. – 224 с.
27. Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.І. Бедний. – Одеса, 2002. – 174 с.
28. Битяк Ю.П. Авторський проект Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті» / Ю.П. Битяк, О.В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – Харків : Право. – 1998. – № 1. – С. 150–169.
29. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
30. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
31. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
32. Про Державну кримінально-виконавчу службу : Закон України від 23.06.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.
33. Про Дисциплінарний статус органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>.
34. Про Дисциплінарний статус служби цивільного захисту : Закон України від 05.03.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1068-17>.
35. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
36. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>.
37. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
38. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
39. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>.
40. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.
41. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.
42. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
43. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : Постанова КМУ від 13.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF>.
44. Про Фонд державного майна : Закон України від 09.12.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>.
45. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
46. Зубов К.М. Правообмеження у державній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.М. Зубов. – Одеса, 2010. – 23 с.
47. Фоміч Г.В. Адміністративні процедури у публічній службі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.В. Фоміч. – Одеса, 2010. – 20 с.
48. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Р. Кравець. – Одеса, 2010. – 20 с.
49. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.М. Корнута. – Одеса, 2013. – 23 с.
50. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.С. Продаєвич. – Одеса, 2008. – 19 с.
51. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.І. Цуркан. – Одеса, 2009. – 19 с.
52. Стець О.М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Стець. – Одеса, 2011. – С. 9.
53. Стець О.М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Стець. – Одеса, 2011. – 201 с.
54. Леліков Г. Стратегія реформування державної служби / Г. Леліков // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 14.
55. Луговий В. Реформування системи підготовки управлінських кадрів / В. Луговий // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 25–35.
56. Оболенський О.Д. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду / О.Д. Оболенський // Формування демократичного та ефективного управління в Україні : матер. наук.-практ. семінару (м. Київ, 11–12 березня 2002 р.) / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 352 с.

Анотація

Гаркуша А. Т. Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду питання щодо визначення поняття, змісту та меж державної служби як сфери функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби. Увага приділена визначенню правового статусу голів і чле-

нів державних колегіальних органів, керівників (глава, секретар, уповноважений) та їх заступників які не належать ні до політичних діячів, ні до державних службовців. Таким чином виокремлено таку категорію публічних службовців, як функціональні публічні службовці, тобто посадові особи, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах щодо реалізації завдань і функцій держави і які не належать до категорій політичних діячів і державних службовців. Виокремлено три аспекти сфери державної служби: 1) інституційний; 2) функціональний; 3) структурний. Визначено, що сфера державної служби – це правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних засад реалізації громадянами України права на державну службу.

Ключові слова: сфера державної служби, функціональні публічні службовці, політичні діячі, функції з обслуговування, державні колегіальні органи, функціональне управління.

Аннотація

Гаркуша А. Т. Государственная служба как сфера функционального управления Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопроса об определении понятия, содержания и границ государственной службы как сферы функционального управления Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. Внимание уделено определению правового положения глав и членов государственных коллегиальных органов, руководителей (глава, секретарь, уполномоченный) и их заместителей, которые не относятся ни к политическим деятелям, ни к государственным служащим. Таким образом выделено такую категорию публичных служащих, как функциональные публичные служащие, то есть должностные лица, осуществляющие свою деятельность преимущественно в государственных коллегиальных органах по реализации задач и функций государства и которые

не принадлежат к категории политических деятелей и государственных служащих. Выделено три аспекта сферы государственной службы: 1) институциональный; 2) функциональный; 3) структурный. Определено, что сфера государственной службы – это правоотношения, связанные с деятельностью соответствующих государственных органов по созданию правовых, организационных, экономических и социальных основ реализации гражданами Украины права на государственную службу.

Ключевые слова: сфера государственной службы, функциональные публичные служащие, политические деятели, функции с обслуживания, государственные коллегиальные органы, функциональное управление.

Summary

Harkusha A. T. Civil service as a sphere of functional management of the National Agency of Ukraine on Civil Service. – Article.

The article is devoted to the consideration of an issue of the definition of a concept, content, and boundaries of civil service as a sphere of functional management of the National Agency of Ukraine on Civil Service. An attention is paid to the definition of the legal position of the heads and members of state collegial bodies, heads (head, secretary, commissioner) and their deputies, who do not belong to politicians or public servants. Thus, we determine such a category of a civil servant as functional civil servants i.e. authority who perform their activities primarily in state collegial bodies on the implementation of tasks and functions of the state and who do not belong to the category of politicians and civil servants. There are three aspects of the field of civil service: 1) institutional; 2) functional; 3) structural. It is determined that the sphere of civil service is legal relations related to the activity of the relevant state bodies in creating legal, organizational, economic, and social bases for the exercise by citizens of Ukraine of the right to civil service.

Key words: sphere of civil service, functional civil servants, politicians, service functions, state collegial bodies, functional management.