

# ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2

В. М. ПАВЛІЧЕНКО,  
старший оперуповноважений головного оперативного відділу ДПУ у Київському районі міста Харкова ГУ Міндоходів у Харківській області

## ГОЛОВНІ ФОРМИ ПРАВОВОГО НАПОВНЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО КУРСУ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Проаналізовано поняття «форма» взагалі, пропонується законодавчо закріпити такі поняття, як «державний службовець», «державна посада державної служби», а також уточнити значення базового терміна «державна служба», запропоновано здійснити чіткий розподіл державних службовців на дві групи.

**Ключові слова:** державна служба, євроінтеграція, реформування державної служби, форми, форми наповнення.

**Постановка проблеми.** Станом на сьогодні нарілим є питання глибоких та далекоглядних змістовних трансформацій системи праці державних службовців України. Такий політико-правовий крок обумовлений необхідністю реформування основоположних принципів організації системи державної служби України. Демократичні умови Європейського співтовариства вказують на необхідність щодо побудови концептуально нової моделі державної служби України. Підвищення ролі державної служби обумовлена сьогодні насамперед об'єктивною потребою забезпечення управління складними суспільними процесами.

Окрім того, актуальність дослідження окресленої теми обумовлюється тим, що сьогодні неоднозначним є нормативне регулювання праці державних службовців, оскільки останнє здійснюється одночасно і трудовою, і адміністративною галузями законодавства. Серйозною проблемою є закритість та обмеженість у доступі до державної служби осіб, які бажають працевлаштуватись на відповідну посаду.

**Мета** даної роботи – комплексне вивчення питань щодо форм наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців. Для досягнення цієї мети потрібно виконати ряд таких завдань: 1) надати авторське визначення поняття «Форми правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців»; 2) проаналізувати основні напрями реформування законодавства у сфері праці державних службовців; 3) дослідити зарубіжний досвід реформування інституту державної служби.

**Об'єктом** даного дослідження є система відносин, закріплена сукупністю правових норм, що регу-

люють форми наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців. **Предметом** дослідження є безпосередньо аналіз правових проблем на шляху до наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців.

**Аналіз останніх досліджень.** Питання головних форм правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців у тій чи іншій мірі досліджували такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Н. Б. Болотіна, А. М. Васильєв, В. С. Венедиктов, І. А. Грицяк, Ж. Зіллер, Ю. В. Іщенко, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, О. М. Корх, І. В. Кравчук, О. Ф. Мельников, О. Ю. Оржель, О. М. Палій, О. Ю. Полтораков, П. Д. Прилипко, С. М. Серьогін, В. В. Сиченко, В. М. Сороко, В. П. Тимошук, М. В. Фігель, А. М. Школик, Н. М. Хуторян, Н. В. Янюк та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Актуальним є розпочати дослідження із наведення висновків учених, що з огляду на світові тенденції та глобальні виклики під час розробки національної програми підвищення ефективності системи державного управління необхідно: 1) враховувати сучасні тенденції дедалі виразнішої політизації адміністративного менеджменту та перетворення бюрократії на окрему і впливову політичну силу, що в багатьох випадках безпосередньо впливає на формування і впровадження державної політики; 2) запроваджувати механізми переорієнтації адміністративного менеджменту від здійснення процесів (дотримання норм, правил і процедур) на досягнення якісних кінцевих результатів у роботі; 3) формувати окрему професію політичного аналітика й державного менеджера [1, с. 18–19].

Важливим завданням формування організаційно-правових засад державного управління є приведення системи влади в Україні у відповідність до світових та європейських стандартів суспільного управління з урахуванням національних інтересів і процес структування наднаціональних систем управління. У контексті реформування державного управління та державної служби в Україні напрямами ґрунтовних наукових досліджень мають стати європейські орієнтири управління. Саме в ЄС існує досвід функціонування як різних систем державного управління, так і координації систем державної служби у межах наднаціональних інститутів управління – Європейського Парламенту, Ради Міністрів ЄС, Європейської Комісії [2, с. 114]. Таким чином, у рамках даного підрозділу дисертаційної роботи, окреслимо головні форми наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців.

Перед здійсненням змістовного аналізу головних форм правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців, проаналізуємо поняття «форма» взагалі. В одинадцятитомному словнику українського української мови подано такі визначення поняття форми: 1) обрис, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) поверхня з рельєфним зображенням для друкування; 4) тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; 5) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; 6) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; 7) певна система художніх засобів як спосіб вираження змісту творів літератури і мистецтва; 8) спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; 9) суворо встановлений порядок у будь-якій справі [3, с. 619]. У контексті нашого дослідження поняття «форма» будемо розглядати як зовнішній вияв якого-небудь явища, а також як спосіб організації даного явища.

З огляду на проведені дослідження, а також зроблені попередні висновки в рамках статті наведемо власне визначення досліджуваного поняття. Форми правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців – це основні змістовні політико-правові напрями діяльності держави, спрямовані на розроблення концептуально нової моделі інституту державної служби України, як один із обов'язкових етапів до загальної гармонізації національного законодавства до Європейського співтовариства.

З огляду на зазначене в рамках даної статті акцентуємо увагу на конкретних формах правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців.

Що стосується Франції, то основними цілями реформи інституту державної служби, які були проголошені на початку 80-х рр. XX ст., стали підвищення її ефективності та демократизація. Проте якщо у США основною темою стало скорочення видатків і, відповідно, зменшення кількості державних службовців, то у Франції було запропоновано прямо протилежний шлях. Його сутність полягала у залученні до державної служби значної кількості громадян. Однак це не означало збільшення обсягів адміністративної компетенції державної служби, оскільки наступною ідеєю французьких реформ стало чітке розмежування між сферою впливу державного управління, яке здійснювалося державною службою, і сферою діяльності публічної служби місцевих спільнот. При цьому особливий наголос було зроблено на трьох моментах: 1) підвищення якості правової регламентації діяльності інституту державної служби (у 1983 р. було прийнято закон про права та обов'язки службовців, а у 1984 р. – закон про центральну державну службу); 2) підвищення ролі місцевих органів у системі, що дозволило б їм ефективно взаємодіяти з органами самоврядування (ця ідея відображена в «Хартії деконцентрації» 1992 р); 3) підвищення моральних стандартів державної служби [4, с. 238].

Актуальним також є звернути увагу на ключових напрямках реформування інституту державної служби у Німеччині, де фактично не відійшли від традиційної веберівської моделі організації державної служби і всі реформи були спрямовані не стільки на створення нової моделі, скільки на вдосконалення вже існуючої системи державної служби. Основними ідеями, що були покладені в основу реформ системи державної служби, у таких країнах, як Німеччина та Австрія, стали: 1) підвищення вертикальної мобільності державних службовців, розвиток імперативів ефективності та персональних досягнень на державній службі, подолання розриву між заробітною платою державних службовців і тими вимогами, які висуваються до них; 2) розширення систем підготовки та перепідготовки державних службовців, збільшення асигнувань на ці потреби; 3) запровадження системи відкритого конкурсу на посади державних службовців в органах виконавчої влади (в Австрії було прийнято Закон про публічну конкуренцію у 1989 р.), а також підвищення рівня відкритості функціонування державної служби в цілому [4, с. 240–242].

З огляду на проведений попередній аналіз, перейдемо до окреслення та характеристики головних форм правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців.

Першою змістовною формою правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців є внутрішнє узгодження та оптимізація розгалуженої системи нормативно-правових актів, які регламентують трудову діяльність працівників державної служби. Зазначений вектор реформування інститут державної служби прослідковується у Великобританії, Іспанії, Італії, Франції.

Окрім того, принагідним є відзначити, що нормативна база інституту державної служби України повинна бути внутрішньо узгодженою, послідовною, чіткою та зрозумілою. Відтак ми наголошуємо на тому, що нормативне регулювання має бути достатнім для повноцінного функціонування державної служби. Основною вихідною ідеєю повинно слугувати положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, яке чітко визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5]. Відтак нормативно-правові акти повинні чітко регламентувати діяльність відповідних державних службовців. На даному етапі важливим є також зазначити, що правове регулювання не повинно утворювати ситуацію невизначеності або ж, навпаки, ситуацію колізійного або подвійного регулювання одного і того ж предмета правовідносин.

У контексті наведеного актуальним також є те, що реформа системи праці державних службовців потребує позбутися термінологічної невизначеності і якнайшвидше законодавчо закріпити поняття «державний службовець», «державна посада державної служби», а також уточнити значення базового терміна «державна служба». При цьому слід враховувати термінологічну розбіжність змісту понять «праця» і «служба». Це допоможе визначитися щодо широкого і вузького розуміння поняття «державна служба» на користь одного з них. Зокрема, пропонуємо обрати саме звужений підхід. Тобто вважати державними службовцями тільки тих осіб, які професійно і за державні кошти виконують завдання державного управління та державного регулювання на посадах державної служби в державних органах чи їх апараті. При цьому треба буде також враховувати, що терміни «державна служба», «державний сектор», «бюджетна сфера» не можуть збігатися [6, с. 313].

Зазначене встановлює різнопланове і суперечливе регулювання правовідносин у сфері державної служби, оскільки вносить неясність у понятійно-категоріальний апарат інституту державної служби України. Очевидно, що дані проблеми мають бути вирішені в процесі здійснення реформування відповідної галузі законодавства України. Окрім того, окрему увагу повинно бути приділено співвідношенню інституту державної служби та трудового законодавства, а також законодавства у сфері соціального забезпечення. Станом на сьогодні, не тільки інститут державної служби України є застарілим, але і трудове законодавство давно потребує реформування. Зазначене реформування має здійснюватись паралельно і злагоджено між собою.

Наступною формою правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців України є формування кваліфікованого державного менеджменту. Цей принцип є одним із основоположних у системі інституту державної служби таких держав, як Франція та Німеччина.

Під державним менеджментом ми розуміємо державних службовців або ж кандидатів на відповідні пости влади. Ми все ж вважаємо, що повинна існувати базова підготовка осіб, які бажають обіймати ту чи іншу посаду у сфері державної служби. Окрім того, повинні бути систематичні курси та тестування, спрямовані на підняття кваліфікації відповідних осіб. На наше переконання, зазначені функції мають забезпечувати відповідні вищі навчальні заклади, акредитовані на те Міністерством освіти і науки України.

Окрім зазначеного, ми вважаємо, що важливим аспектом формування кваліфікованого державного менеджменту є оцінка ефективності діяльності працівників державної служби. Мається на увазі, що акцент повинна здійснюватись саме на основі конкретних результатів діяльності чиновника за той чи інший відрізок часу. При цьому потрібно також приділяти увагу також на недоліки, прогалини та порушення державного службовця. Наголосимо, що рівень освітньо-кваліфікаційної підготовки, а також рівень досвіду роботи повинні бути ключовими критеріями при здійсненні відбору кандидатів на вакантну посаду державного службовця. У такий спосіб працівники державної служби матимуть ефективну мотивацію в процесі реалізації службових повноважень до відданості своїй роботі, до самовдосконалення, до істинного служіння державі та народу України, до прозорості роботи і, нарешті, до принципу верховенства права.

Наступною формою правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці держав-

них службовців є чіткий розподіл державних службовців на дві групи: ті посади, які мають політичний характер, а також ті, які мають суто адміністративний характер. Цей досвід прослідковується в таких досліджуваних нами провідних державах Європейського співтовариства, як Німеччина, Великобританія, Франція.

Досвід європейських держав свідчить, що становлення громадянського суспільства головним чином залежить від розвитку особистості, формування ідеї індивідуальної свободи, відчуття суспільної солідарності, ефективної діяльності органів влади на всіх рівнях, децентралізації управління, посилення ролі місцевого самоврядування, існування багатопартійної системи. Упровадження постійного діалогу в суспільстві стабілізує політичну взаємодію, сприяє формуванню громадянського суспільства. Аналіз суспільно-політичної взаємодії у країнах сталої демократії підтверджує думку, що кар'єрні бюрократи на будь-яких важливих посадах практично не можуть бути деполітизовані, але вони обов'язково мають бути політично неупередженими у своїй роботі, забезпечуючи політичну нейтральність державної установи та ефективну співпрацю політичних діячів та чиновників [2, с. 115].

Наступною формою правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців є гармонізація та розвиток відносин між державними службовцями, з одного боку, і громадянським суспільством (громадянами) – з другого.

Станом на сьогодні надзвичайно проблематичним є питання відношення державних службовців до громадян, які звертаються з тих чи інших питань. Як правило, у населення контакт із державними службовцями асоціюється із тяганиною та корупцією. Безперечним є те, що реформа державної служби у цій частині не може бути повною мірою проведеною без реформи антикорупційного законодавства України. Окрім того, коли ми ведемо мову про даний вектор реформування інституту державної служби, потрібно паралельно вести мову і про повне соціальне та медичне забезпечення державних службовців. Останнє, на нашу думку, повинно бути самостійно окреслено у напрям гармонізації національного законодавства України до Європейського Союзу.

У рамках даного напрямку реформування потрібно самостійно зазначити про громадський контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Доступ громадськості до публічної інформації має бути забезпечений та гарантований на найвищому державному рівні. Більше того, ми вважаємо, що будь-яка діяльність державних

службовців має суто політичний характер, а відтак може бути об'єктом прискіпливої уваги та критики громадськості, засобів масової інформації. На наше переконання, громадські розслідування та свобода у доступі громадян до перевірки та оцінки діяльності державних службовців є однією із основоположних та вихідних засад демократії. Зрозуміло, що не вся інформація може бути розголошена або ж піддана всезагальному розголосу в силу закону через секретність, державну таємницю і т. п.

Наведені форми є чіткими напрямками реформування системи трудової діяльності працівників державної служби, які мають конкретний характер. Ми вважаємо, що ці форми мають бути проміжними цілями реформування законодавства, досягнення яких дасть змогу здійснити гармонізацію інституту державної служби України до Європейського Союзу.

**Висновки.** У контексті висвітлення питання євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців принагідним є наголосити на позиції щодо того, що попри різноманіття конституційних основ і виборчих систем різних держав світу, успішна державна політика проведення реформ завжди базується на таких універсальних принципах: 1) менеджмент. Наявність «генерала», який відповідатиме за результати реалізації стратегії реформ та який бере на себе координацію адміністрування й практичної реалізації програми комплексних реформаторських змін у функціонуванні і взаємодії державного, приватного і громадського секторів; 2) стратегічна орієнтація, але зосередженість на короткострокових результатах; 3) наявність стратегії взаємодії і взаємовідносин держави й суспільства [1, с. 18–19]. Ми цілком розділяємо такий підхід і вважаємо, що ефективне реформування того чи іншого інституту законодавства потребує послідовної, цілеспрямованої, злагодженої та професійної політики.

Усі запропоновані нами форми правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців є тісно пов'язаними між собою і результат від їх впровадження безпосередньо корелює із загальною ефективністю відповідної реформи. Окрім того, ми вважаємо, що реформування системи державної служби України має відповідати таким принципам, як відкритість та загальнодоступність до обговорення; орієнтація на конкретно окреслений кінцевий результат; принцип простоти державного управління. Реформа інституту державної служби України повинна обов'язково поєднувати в собі інтереси держави, з одного боку, та інтереси громадянського суспільства – з другого.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
2. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д., 2007. – 272 с.
3. Словник української мови / за ред. Л. К. Артем'єва, М. М. Друченка, В. Є. Дудко та ін. – К., 1979. – Т. 10. – 659 с.
4. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер. – К., 1996. – 420 с.
5. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України від 23.07.1996. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

## REFERENCES

1. *Yevropeyskyi dosvid derzhavnoho upravlinnia: Kurs leksii* (The European Experience of Public Administration), Uklad. O. Yu. Orzhel, O. M. Palii, I. V. Kravchuk ta in., K., Vyd-vo NADU, 2007, p. 76.
2. *Moralno-etychni zasady rozvytku derzhavnoi sluzhby Ukrainy: yevropeyskyi ta vitchyzniani dosvid* (Moral and Ethical Principles Development of Civil Service of Ukraine, European and Domestic Experience), monohrafiia, za zah. red. S. M. Serohina, D., 2007, p. 272.
3. *Slovnnyk ukrainskoi movy* (Ukrainian Language Dictionary), T. 10 za red. L. K. Artemieva, M. M. Druchenka, V. Ye. Dudko, I. I. Markevych, L. P. Marchenko, N. S. Redychuk, L. V. Tunyk, N. I. Sharapova, K., 1979, p. 659.
4. Ziller Zh. *Polityko-administratyvni systemy krain ES. Porivnialnyi analiz* (Political and administrative system in the EU. Comparative Analysis), K., 1996, p. 420.
5. *Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 No. 254k/96-VR* (The Constitution of Ukraine, Law of 28.06.1996 №254/96-), *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 23.07.1996–1996 No. 30, st. 141*.
6. *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* (State Management: Problems Administrative Law Theory and Practice), Za zah. red. V. B. Averianova, K., Fakt, 2003, p. 384.

В. М. ПАВЛИЧЕНКО

старший оперуполномоченный главного оперативного отдела ГПУ в Киевском районе  
города Харькова ГУ Миндоходов в Харьковской области

### ГЛАВНЫЕ ФОРМЫ ПРАВОВОГО НАПОЛНЕНИЯ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННОГО КУРСА УКРАИНЫ В СФЕРЕ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Проанализировано понятие «форма» вообще, предлагается законодательно закрепить такие понятия, как «государственный служащий», «государственная должность государственной службы», а также уточнить значение базового термина «государственная служба», предложено осуществить четкое разделение государственных служащих на две группы.

**Ключевые слова:** государственная служба, евроинтеграция, реформирование государственной службы, формы, формы наполнения.

V. M. PAVLICHENKO

Lead Investigator of the Main Operation Section of State Tax Office in Kyiv District of Kharkiv City  
of the Main Administration of the Ministry of Revenue and Duties in Kharkiv Region

### LEGAL FORM OF FILLING THE EUROPEAN INTEGRATION COURSE OF UKRAINE IN THE FIELD OF GOVERNMENT OFFICIALS' LABOUR

**Problem setting.** As of today overdue there is the issue of deep and far-reaching meaningful transformations of system of civil servants Ukraine. This political and legal step caused by the need to reform the fundamental principles of civil

service of Ukraine. Democratic EC conditions point to the need to build a new conceptual model of Civil Service of Ukraine. Enhancing the role of public service today is due primarily objective need for management of complex social processes.

**Analysis of recent researches and publications.** Questions about principal forms of legal content of European integration of Ukraine in the field of civil servants in one way or another examined by such scholars as V. B. Averyanov, J. P. Bytyak, N. B. Bolotina, A. M. Vasilyev, V. S. Venediktov, I. A. Hrytsiak, Z. H. Ziller, Y. Ishchenko A. V. Kirmach, I. B. Koliushko, O. M. Korhogo, I. V. Kravchuk, A. F. Melnikov, A. Orzhel, O. M. Pale, A. Poltorakov, P. D. Prilipko, S. M. Seregin, V. V. Sichenko, V. M. Soroko, V. P. Tymoshchuk, N. V. Figel, A. M. Shkolyk, N. M. Farmers, N. V. Yanyuk and others.

**Article's main body.** Analyzed the concept of «form» in general, it is proposed to legislate such concepts as «civil servant», «civil service positions», as well as to clarify the meaning of the base of the term «public service», it is proposed to carry out a clear separation of civil servants into two groups.

**Conclusions and prospects for the development.** All forms of legal services we have proposed for European integration of Ukraine in the field of civil servants are closely related to each other and the result of their implementation directly correlates with overall efficiency reforms. In addition, we believe that the civil service reform of Ukraine must meet the following principles as openness and accessibility to the discussion; focus on specifically outlined the final result; the principle of simplicity governance. The reform of the civil service Ukraine must necessarily combine the interests of the state, on the one hand, and the interests of civil society on the other.

**Key words:** public service, European integration, civil service reform, form, form of filling.

Павліченко В. М. Головні форми правового наповнення євроінтеграційного курсу України у сфері праці державних службовців [Електронний ресурс] / В. М. Павліченко // Право та інноваційне суспільство : електрон. наук. вид. – 2015. – № 1 (4). – Режим доступу: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Pavlicenco.pdf>.