

УДК 316:4
DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.1/10>

Коваль Г.В.

Державний університет економіки і технологій

Чорниш Ю.І.

Львівський державний університет безпеки життєдіяльності

СКЛАДОВІ СОЦІАЛЬНОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

В статті концептуалізовано поняття «державний службовець» через визначення складових соціального статусу державного службовця в системі соціально-державного управління. Визначено соціальний статус державного службовця як відображення позиції в ієрархічній структурі інституту державної служби, службово-професійних функцій в окремому органі державної влади, що визначають коло компетенції і відповідальності державного службовця. Виокремлено складові соціального статусу державного службовця: адміністративно-правовий статус (система прав і обов'язків державного службовця, що залежить від посади в окремому органі державної влади), професійно-компетентнісний статус (відповідність функціонального змісту посади знанням, вмінням і навичкам державного службовця, професійна компетентність), морально-етичний статус (визначається правилами етичної поведінки державного службовця, закріпленою у нормативно-правовому полі). Авторами дослідження також виокремлено наступні характерні ознаки морально-етичного статусу державного службовця: 1) дотримання правил і кодексу етичної поведінки державного службовця, закріпленою у нормативно-правовому полі; 2) показник рівня морально-етичного статусу державного службовця: добросовісність, яка задекларована як загальний принцип державної служби; 3) морально-етичний статус, що передбачає морально-етичну відповідальність державного службовця.

Визначено, що соціальний статус державного службовця забезпечує його професійну відповідальність (соціальну, юридичну, професійного розвитку і морально-етичну). Подано авторське визначення поняття «державний службовець» з позиції статусного підходу. Державний службовець – це громадянин України, який обіймає посаду в органі державної влади, наділений адміністративно-правовим, професійно-компетентнісним і морально-етичним статусом суб'єкта, який діє як представник соціальної держави і в інтересах суспільства, має права і обов'язки, дотримання яких є основою професійної відповідальності – юридичної, професійного розвитку і морально-етичної; професійна діяльність якого спрямована на підтримку і розвиток демократичного типу соціального управління.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, соціальний статус, адміністративно-правовий статус, професійно-компетентнісний статус, морально-етичний статус, професійна відповідальність державного службовця.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасні виклики, що стоять перед українською державою (російсько-українська війна, економічна нестабільність, загрози демократичному світоустрою, глобальна інформатизація тощо) вимагають модернізації і реформування системи соціально-державного управління, і державної служби, зокрема. Особливої уваги потребує чітке визначення статусу, компетенцій і відповідальності державного службовця як суб'єкта державної служби і елемента системи соціального і державного управління в контек-

сті розвитку соціальної, правової, демократичної держави в Україні.

Прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» [3] дозволило ширше поглянути на державну службу як публічну і професійну діяльність державного службовця в реалізації функцій соціальної держави і забезпеченні суспільних потреб, визначити правовий статус державного службовця і його обов'язки, але швидкість суспільних змін потребує урахування усіх складових соціального статусу державного службовця і професійної відповідальності за результати діяльності в органах державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці з державного управління чимало уваги було приділено тлумаченню поняття «державний службовець» такими науковцями як: О. Андрійко, М. Багмета, Л. Біла-Тіунова, О. Битяк, С. Дубенко, М. Іщенко, Г. Коваль, Є. Міщук, О. Оболенський, І. Олійник, О. Скакун, А. Таргоній та інші. Проблему соціального статусу державного службовця в правовому, професійному і морально-етичному аспекті розглядали Л. Антонова, І. Дишлева, М. Карпа, Л. Козлова, М. Лавренчук, В. Луговий, О. Селецький, С. Серьогін, Н. Сидоренко, І. Хожило, Л. Шапенко, Л. Шестак. Але на сьогодні досить небагато праць, в який подається цілісна концепція соціального статусу державного службовця, що дозволяє визначити поняття «державний службовець» в контексті статусного підходу.

Мета дослідження – концептуалізувати поняття «державний службовець» через визначення складових соціального статусу державного службовця в системі соціально-державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Законі України «Про Державну службу» поняття «державний службовець» визначається як «громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [3], що дозволяє виокремити основні ознаки, характерні для державного службовця як особи, яка здійснює певну професійну діяльність: наявність громадянства України; посада в державному органі влади і власне виконання функцій і завдань, пов'язаних із повноваженнями цього органу (межі компетенції якого визначають сферу відповідальності державного службовця); дотримання принципів державної служби, що, на нашу думку, визначає ціннісно-нормативну, функціонально-цільову і діяльнісно-процесуальну основу професійної діяльності державного службовця і міру відповідальності, покладену на нього державою і суспільством.

Визначені характеристики відзначають у своїх інтерпретаціях і сучасні науковці і практики у сфері публічного і державного управління. З одного боку, науковці вказують на законність посади державного службовця через правове

унормування його статусу, прав, обов'язків і відповідальності, підпорядкуванні службовій дисципліні [4]. З іншого боку, деякі науковці окрім загальних характеристик виділяють психологічні особливості, моральні якості і професійні компетенції; деякі в якості характерної ознаки професійної діяльності державного службовця виділяють поведінку, яка «має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини та громадянина» [4]. Отже, в понятті «державний службовець» поєднані принаймні дві групи складових: по-перше, характеристики державного службовця в контексті його правового статусу і положення, і, по-друге, специфіка і спрямованість поведінки державного службовця не тільки в процесі виконання службових обов'язків, але й у позаслужбових відносинах, але найбільш значимим є дотримання принципів державної служби як професійної діяльності.

Питання принципів державної служби привертає увагу багатьох дослідників (наприклад, В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Галай, М. Карпа, О. Лазор, О. Селецький, Л. Шестак, Н. Янюк та інші), а їх нормативне закріплення представлено в Законі України «Про Державну службу» [3]. Визначені принципи визначають загальну спрямованість функціонування державної служби як соціально-правового інституту, зокрема, верховенство права, законність, рівний доступ до державної служби і прозорість (як публічність діяльності державних службовців) представляють ціннісно-ідеологічні основи соціально орієнтованої держави як демократичної, правової, з розвиненим громадянським суспільством, і керуючи нормативно-правові і морально-етичні правила поведінки державних службовців – патріотизм, політична неупередженість, доброчесність. Окремо виділено принцип професіоналізму як набуття професійної компетентності державними службовцями. Поряд із загальними принципами державної служби функціонують принципи здійснення державної служби в окремих державних органах, які визначені функціональною спрямованістю і владними повноваженнями. Як зазначають О. Селецький і Л. Шестак, загальні принципи і принципи окремого державного органу компліментарні одні до одного, оскільки спрямовані на унормування реалізації функцій держави в задоволенні суспільних потреб громадян [10, с. 101]. Отже, принципи державної служби визначають права, обов'язки, відповідальність державного службовця, формуючи його соціальний статус.

Визначення поняття «державний службовець» неможливе без розгляду його соціального статусу. Соціальний статус в соціології виступає як показник місця індивіда чи соціальної групи в соціальній структурі суспільства, соціальній системі в загалі. Звідси можна зазначити, що соціальний статус державного службовця визначається позицією в ієрархічній структурі інституту державної служби, його службово-професійних функцій в окремому органі державної влади, що закріплені в стандартному унормуванні посад державної служби, що визначають коло компетенцій і відповідальності державного службовця.

Деякі дослідники розглядають соціальний статус державного службовця не тільки через його атрибутивний зміст, але функціонально-рольовий аспект діяльності державного службовця. Так, С. Серьогін та І. Хожило виділяють наступні функціональні складові соціального статусу державного службовця: 1) службово-організаційні функції реалізуються через виконання посадових інструкцій (так званий формальний статус); 2) службово-регуляторні функції розкриваються через права, обов'язки і відповідальність державного службовця; 3) кар'єрно-розвивальна функція соціального статусу державного службовця, що полягає у можливості кар'єрного просування в державній службі; 4) професійно-орієнтуюча функція полягає у формуванні професійної компетентності державного службовця [11, с. 167]. На нашу думку, аналіз соціального статусу державного службовця повинен враховувати як атрибутивні, так функціональні його аспекти, що давало б змогу розглядати також і професійну відповідальність державного службовця в контексті складових його соціального статусу. В якості таких складових соціального статусу державного службовця нами виділено – адміністративно-правовий статус, професійно-компетентнісний статус, морально-етичний статус.

Найбільш розкритим в науці державного управління є соціальний статус державного службовця з позиції права (адміністративного права, зокрема), виділяючи саме адміністративно-правовий статус державного службовця як основну характеристику його професійної діяльності через визначення прав і обов'язків, меж його компетенцій і відповідальності. Вдалим визначенням адміністративно-правового статусу державного службовця є дефініція надана Л. Білою-Гіуною, яка трактує його у широкому, і у вузькому розумінні: «у широкому розумінні правовий статус державного службовця – це система прав,

обов'язків, просування, правообмеження, соціально-правовий захист, гарантії та юридична відповідальність; у вузькому – це система прав, обов'язків та юридичної відповідальності, визначених чинним законодавством і гарантованих державою» [1, с. 142].

Основні положення адміністративно-правового статусу державного службовця закріплені в Законі України «Про державну службу» [3], які визначають загальні права і обов'язки державного службовця, але специфіка адміністративно-правового статусу залежить від органу державної влади, в якому обіймає посаду державний службовець, що регулюється відповідними законодавчими актами, принципами і функціями діяльності окремого органу державної влади, посадовими інструкціями тощо. Таким чином, слід розрізняти посадові права та обов'язки, які визначають та встановлюють певний обсяг повноважень щодо конкретної державної посади, та загальні права й обов'язки, які встановлені для всіх без винятку державних службовців незалежно від категорії займаної ними державної посади, що передбачають адміністративно-правову (юридичну) відповідальність і межі компетенції державного службовця в рамках посадових обов'язків.

Узагальнюючи вищевикладене, можна виокремити особливості адміністративно-правового статусу державного службовця: 1) визначається як система прав і обов'язків державного службовця, законодавчо закріплена в Законі України «Про державну службу»; 2) специфіка адміністративно-правового статусу залежить від органу державної влади, в якому обіймає посаду державний службовець; 3) посада державної служби виступає як правовий і структурно-функціональний зміст адміністративно-правового статусу державного службовця; 4) адміністративно-правовий статус передбачає юридичну (адміністративну, дисциплінарну, службову, кримінальну) відповідальність державного службовця.

Із адміністративно-правовим статусом державного службовця пов'язане поняття «професійна компетентність», що в Законі України «Про державну службу визначається як «здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [3]. В цьому контексті нами запропоновано окремо виділити професійно-компетентнісний статус державного службовця, оскільки

до обов'язків державного службовця входить «постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності» [3]. Це передбачає постійний професійний розвиток і професійне навчання державного службовця, його професіоналізацію, яку В.Луговий визначає наступним чином: «реалізація принципу професіоналізму і компетентності на державній службі забезпечується системою професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Задля посилення дієздатності держави, створення ефективної системи державного управління необхідно є всебічна та глибока професіоналізація державного управління» [7, с. 19]. Отже, принцип професіоналізації державної служби передбачає кар'єрне зростання і підвищення професійно-компетентного статусу державного службовця через систему підготовки і перепідготовки, навчання і підвищення кваліфікації у вищих навчальних закладах України. Таким чином, характерними ознаками професійно-компетентного статусу як складової соціального статусу державного службовця є: 1) відповідність функціонального змісту посади знанням, вмінням і навичкам державного службовця для виконання посадових обов'язків; 2) обов'язок постійної професіоналізації професійної діяльності державного службовця через навчання, підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації за державними освітніми стандартами задля професійного і кар'єрного зростання і належного виконання завдань і функцій державної служби; 3) професійно-компетентний статус передбачає відповідальність державного службовця за власний професійний розвиток і набуття професійної компетентності.

Одним з важливих складових компонентів соціального статусу державного службовця, який безпосередньо пов'язаний із правовим положенням і професійною компетентністю, є морально-етичний статус, що вимагається суспільством від державного службовця як представника його інтересів в системі державного управління. Морально-етичний статус пов'язаний із дотриманням правил і кодексу поведінки державного службовця, що обумовлено самою сутністю державної служби як служіння народу і в інтересах суспільства. Морально-етичні вимоги до діяльності і поведінки державного службовця розкриваються через поняття професійної етики державного службовця, яку можна визначити як систему професійно-моральних цінностей, норм і принци-

пів регулювання державно-службових відносин, підтримки довіри суспільства до державних органів влади і держави в загалі.

Правила професійної етики державних службовців визначаються, Законом України «Про державну службу» [3] і «Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [9]. Ці Правила є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців на основі законодавчо закріплених обов'язків державного службовця (які, до речі входять в структуру адміністративно-правового статусу). Ці стандарти стосуються: 1) поведінки державних службовців у взаємодії із громадянами в сфері надання державних послуг; 2) ставлення до принципів державної служби і професійних обов'язків; 3) внутрішньо-службових взаємовідносин; 4) політичної неупередженості; 5) поводження з конфіденційною, службовою інформацією; 6) антикорупційної поведінки; 7) урегулювання конфліктів інтересів в професійній діяльності.

Показником рівня морально-етичного статусу державного службовця багато науковців вважають доброчесність, яка задекларована як принцип державної служби – «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [3]. Втім в сучасній науці державного управління існує багато тлумачень поняття «доброчесність» [13], серед яких можна виділити два основних аспекти. Перший аспект тлумачення пов'язують із антикорупційною свідомістю і поведінкою державних службовців, визначаючи її як нормативно закріплену вимогу до спрямованості діяльності державного службовця на захист суспільних інтересів і потреб і відмову від задоволення приватних потреб завдяки правовому статусу представника влади, порушення якої несуть за собою юридичну відповідальність, особливо в частині корупційних дій і практик. Дотримання принципу доброчесності в цьому аспекті врегульовано антикорупційним законодавством України, зокрема Законом України «Про запобігання корупції» [8].

Другий аспект доброчесності підкреслює морально-етичний статус державного службовця. Наприклад, С. Гула наголошує: «Доброчесність – це необхідна морально-етична складова частина діяльності державного службовця, яка визна-

чає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами» [2]. Н. Корчак і О. Пархоменко-Куцевіл, вважаючи, що доброчесність виступає як морально-етична сторона професійної діяльності державного службовця, включають до її змісту межі відповідальності і гідної поведінки в процесі виконання службових обов'язків та здатність самокритично, раціонально і відповідально оцінювати результати власної діяльності на посаді відповідно загальних принципів державної служби [6, с. 81], що знаходить своє відображення у морально-етичній відповідальності.

Отже, можна виокремити наступні характерні ознаки морально-етичного статусу державного службовця: 1) визначається дотриманням правил і кодексу етичної поведінки державного службовця, закріпленою у нормативно-правовому полі; 2) показником рівня морально-етичного статусу державного службовця є доброчесність, яка задекларована як загальний принцип державної служби; 3) морально-етичний статус передбачає

морально-етичну відповідальність державного службовця.

Слід відзначити, що виділені складові соціального статусу взаємопов'язані і взаємообумовлені, тому представляють цілісне уявлення про поняття «державний службовець» як суб'єкт системи соціально-державного управління (рис. 1).

Висновки і перспективи подальших досліджень. Концептуальний аналіз складових соціального статусу державного службовця дозволив узагальнити та зробити наступні висновки.

1. Соціальний статус державного службовця відображає його позицію в ієрархічній структурі інституту державної служби, службово-професійні функції в окремому органі державної влади, що визначають коло компетенцій і відповідальності державного службовця. В якості складових соціального статусу державного службовця виділено – адміністративно-правовий статус, професійно-компетентнісний статус, морально-етичний статус.

2. В контексті статусного підходу визначено поняття «державний службовець»: це – громадянин України, який обіймає посаду в органі



Рис. 1. Складові соціального статусу державного службовця

державної влади, наділений адміністративно-правовим, професійно-компетентним і морально-етичним статусом суб'єкта, який діє як представник соціальної держави і в інтересах суспільства, має права і обов'язки, дотримання яких є основою професійної відповідальності – юридичної, професійного розвитку і морально-етичної; профе-

сійна діяльність якого спрямована на підтримку і розвиток демократичного типу соціального управління.

Перспективним напрямком подальших досліджень є визначення професійної відповідальності державного службовця, складових і показників його професійної діяльності.

Список літератури:

1. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. 2020. 511 с.
2. Гула С. Добросесність як нова категорія антикорупційного законодавства: реальність та перспективи. URL: https://nihabarnuctvu.org.ua/publ/dobrochesnist_jak_nova_kategorija_antikorupcijnogo_zakonodavstva_realnist_ta_perspektivi/1-1-0-40
3. Закон України «Про державну службу». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4, ст. 43.
4. Іщенко М., Міщук Є., Радько В. Підходи до розкриття дефініції «державний службовець» у контексті поняття «державна служба». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 12. URL: www.dy.nayka.com.ua
5. Коваль Г. Самоосвіта як ефективний напрям розвитку професіоналізму державного службовця. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2018. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_2_34
6. Корчак Н., Пархоменко-Куцевіл О. Добросесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Повітряне і космічне право»*. Київ : НАУ, 2021. Вип. 2(59). С. 78–84.
7. Луговий В.І. На службі професіоналізації державного управління. *Вісник державної служби України*. 2003. № 2. С. 18–24.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
9. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 05.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
10. Селецький О.В., Шестак Л.В. До питання про принципи публічної (державної) служби. *Нове українське право*. 2021. Вип. 4. С. 98–103.
11. Сєрьогін С., Хожило І. Соціальний статус державного службовця: аналіз функціональної складової. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2(17). С. 164–169.
12. Сидоренко Н. Управління персоналом в публічній службі: навч.-метод. комплекс навч. дисципліни для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищ. освіти зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. Н.С. Сидоренко. Дніпро: ДДУВС, 2022. 48 с.
13. Шапенко Л.О., Лавренчук М.М. Правові засади добросесної державної служби в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2021. № 2 (17). С. 100–105.

Koval G.V., Chornysh Iu.I. COMPONENTS OF THE SOCIAL STATUS OF A CIVIL SERVANT: A CONCEPTUAL ANALYSIS

The article conceptualizes the concept of «civil servant» through the definition of the components of the social status of a civil servant in the system of social and public administration. The social status of a civil servant is determined as a reflection of the position in the hierarchical structure of the civil service institution, official and professional functions in a separate body of state power, which determine the scope of competence and responsibility of a civil servant.

The components of the social status of a civil servant are distinguished: administrative-legal status (the system of rights and responsibilities of a civil servant that depends on the position in a separate body of state power), professional competence status (the correspondence of the functional content of the position to the knowledge, skills and abilities of the civil servant, professional competence), moral and ethical status (determined by the rules of ethical behavior of civil servants, established in the regulatory and legal field).

The authors of the study also singled out the following characteristic features of the moral and ethical status of a civil servant: 1) compliance with the rules and code of ethical behavior of a civil servant, established in the

regulatory and legal field; 2) an indicator of the level of moral and ethical status of a civil servant: integrity, which is declared as a general principle of civil service; 3) moral and ethical status, which implies the moral and ethical responsibility of a civil servant.

It was determined that the social status of a civil servant ensures his professional responsibility (social, legal, professional development and moral and ethical). The author's definition of the concept of «public servant» from the standpoint of the status approach is presented.

A civil servant is a citizen of Ukraine who holds a position in a state authority, is endowed with the administrative-legal, professional-competent and moral-ethical status of a subject who acts as a representative of the social state and in the interests of society, has rights and obligations, observance of which is the basis of professional responsibility - legal, professional development and moral and ethical; whose professional activity is aimed at supporting and developing a democratic type of social management.

Key words: civil service, civil servant, social status, administrative and legal status, professional competence status, moral and ethical status, professional responsibility of a civil servant.