

УДК.342.98

*Барабаш Г. О., к.ю.н., доц., НУЦЗУ*

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ДСНС

*У статті проведено аналіз адміністративно-правових засад проходження державної служби в органах Державної служби України з надзвичайних ситуацій, встановлено специфічні ознаки державної служби в органах Державної служби України з надзвичайних ситуацій та деякі проблемні питання її проходження.*

**Ключові слова:** *державна служба, правове регулювання, органи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, вступ до державної служби, заохочення, кар'єра державних службовців, звільнення державних службовців.*

*In article the analysis of administrative and legal provisions for civilian service of the Ministry of emergencies of Ukraine defined the characteristics of the public service in the Ministry of emergency situations and some problematic issues.*

**Key words:** *public service, legal regulation, crezvycajnih bodies of the Ministry of emergencies of Ukraine, entry into the civil service, promotion, career public servants, public servants.*

**Постановка проблеми.** Започаткована в Україні оптимізація органів виконавчої влади сприяла створенню Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), центрального органу виконавчої влади, як правонаступника Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та Державної інспекції техногенної безпеки України, що були реорганізовані Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» 24 грудня 2012 року № 726/2012 [1]. Згодом Указом Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013 [2] було затверджено положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, відповідно до якого ДСНС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України. Після відновлення дії тексту Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року законом № 742-VII від 21.02.2014 Кабінет Міністрів України, реалізуючи свої повноваження, дещо змінив підпорядкування ДСНС і у постанові від 25 квітня 2014 р. № 120 [3] вже визначив, що діяльність ДСНС спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України не через Міністра оборони України, а через Міністра внутрішніх справ.

Виконання завдань покладених на ДСНС передбачає здійснення реформування у багатьох сферах функціонування органів і підрозділів ДСНС, однією з яких є інститут державної служби, метою якого повинно стати забезпечення висококваліфікованими фахівцями покликаними реалізувати політику в сферах пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення пошуково-рятувальних робіт.

Проходження державної служби в органах ДСНС регламентовані законами України, постановами Кабінету Міністрів України, окремими наказами. Але у сфері державної служби в органах ДСНС існують прогалини теоретичного, організаційного та юридичного характеру. Насамперед це стосується нечіткого нормативного визнання диференційованих вимог до державних службовців органів ДСНС, підстав класифікації державних службовців та покладених прав та обов'язків, елементів проходження державної служби, умов їх реалізації правових засад організації забезпечення державної служби в органах Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогодні питання проходження державної служби в органах ДСНС не знайшли в науці належного висвітлення. Предметом наукових досліджень були лише проблеми державного управління в сфері забезпечення пожежної безпеки. (В. А. Доманський, В. М. Удод). Загальні питання державної служби вивчали такі науковці як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, О. Ф. Джафарова, С. В. Ківалов, О. М. Ключев, В. Ф. Опришко, Р. С. Павловський, О. В. Петришин.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз прогалин теоретичного, організаційного та юридичного характеру та визначення шляхів їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Зарубіжний досвід і стан суспільних відносин у нашій країні свідчить: сучасна держава не може нормально функціонувати і розвиватися без спеціально уповноважених на здійснення її функцій державних службовців. Цим і обумовлюється необхідність у кваліфікованому і потужному державному апараті.

У свою чергу, ефективність діяльності держави, виконання нею економічних, соціальних, організаційно-управлінських та правових функцій здійснюється через систему створених нею в усіх гілках державної влади відповідних органів та їх апарату, які будуть реалізовувати політику, функції та завдання держави у певній сфері її життєдіяльності. Апарат таких органів складається із спеціально підготовлених осіб, професійна діяльність яких полягає у практичному виконанні завдань і функцій держави. Така діяльність як у законодавстві, так і науковій літературі отримала назву державної служби [4; 5; 6; 7; 8].

Необхідно відзначити і те, що право на державну службу було віднесено загальною декларацією прав людини 1948 р. до числа природних і невід'ємних прав людини (ст. 21 Загальної декларації прав людини) [9]. Зокрема, у ній визначається, що кожна особа має право брати участь в управлінні сво-

єю країною безпосередньо або через вільно вибраних представників, кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні [9]. Відповідна норма міститься в чинному законодавстві України (зокрема, Конституції України [10], Законі України «Про державну службу») громадяни користуються рівним правом вступу до державної служби, тобто право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір.

Отже, держава не може існувати без спеціально створеного апарату державного управління, під яким у Концепції адміністративної реформи в Україні розуміється «організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які призначені для здійснення консультативних чи обслуговуючих функцій щодо виконання відповідними органами закріплених за ними повноважень компетенції), і до особового (персонального) складу якого відносяться державні службовці та інші працівники апарату» [9]. Державний апарат, з одного боку, виконує функції, які витікають із самої сутності і призначення держави як тріадного системного цілого, з іншого - апарат повинен обслуговувати суспільство, забезпечуючи права і свободи громадян, їх найрізноманітніших об'єднань.

Протягом певного періоду часу вважалося, що у межах державної служби мають регулюватися такі питання як встановлення посад в державних органах, правил заміщення посад, підбір працівників, регулювання службової діяльності, визначення терміну служби і порядку звільнення [12, с. 10]. Слід підкреслити, що у такому розумінні державна служба охоплювала всі категорії працівників, які були зайняті не лише в державному апараті, а й в установах, організаціях – об'єктах управлінського впливу. Згодом було зроблено спробу обмежити зміст державної служби шляхом визначення її як специфічного організаційно-правового засобу формування й організації роботи особового складу всього державного апарату [13].

На нашу думку, загальною проблемою державної служби в Україні є те, що вона не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства і держави у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій держави. Негативні фактори і тенденції у функціонуванні системи державної служби спричинені, значною мірою, нестабільністю та неprestижністю державної служби, недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, систематичним незаконним впливом на державних службовців під час виконання ними службових обов'язків, невідповідністю їх статусу, матеріального забезпечення та соціального захисту рівню покладеної на них відповідальності тощо.

У результаті здійснення численних спроб визначення змістового напо-

внення поняття «державна служба» зазначений термін почав застосовуватися у вузькому та широкому розумінні. Так, у широкому розумінні під державною службою розуміється виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах та інших організаціях [14]. Що ж стосується вузького трактування поняття «державна служба», то у даному випадку під державною службою розуміється виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних органах [12, с. 11]. Зважаючи на вищевикладене, хотілося б акцентувати увагу, що поняття «державна служба» у широкому розумінні постає синонімом поняття «професійна служба», під якою розуміється організація та проходження державної служби (тобто, державної служби у вузькому розумінні) і служби в недержавних структурах.

До специфічних ознак державної служби в органах і підрозділах ДСНС необхідно віднести такі:

1) її зміст полягає у реалізації завдань та функцій держави, щодо здійснення контролю за додержанням законодавства у сфері пожежної безпеки, цивільного захисту, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій;

2) вона є державною службою, що проходить в Державній Службі України з надзвичайних ситуацій;

3) полягає у професійній діяльності осіб – державних службовців, у зв'язку з чим їм присвоюють спеціальні звання;

4) має специфічну організаційну та функціональну структуру (апарат Служби, територіальні управління, служби цивільного захисту в районах, містах, аварійно-рятувальні частини в районах, містах та центрального підпорядкування).

Вивчення проблематики державної служби в органах ДСНС безпосередньо пов'язане з розглядом питання про класифікацію державних службовців, оскільки як у чинному законодавстві, так і науковій літературі відсутній єдиний та взаємоузгоджений підхід щодо цього питання. Це стосується рівною мірою як державної служби в цілому, та і її різновиду - державної служби в органах і підрозділах ДСНС.

Аналіз законодавчих та наукових підходів щодо класифікації державних службовців органів ДСНС можна поділити на основні та додаткові. Основні можна поділити в залежності від присвоєння спеціального звання; за рівнем органу цивільного захисту; за характером виконаних функцій; напрямком професійної діяльності; за характером повноважень; рівнем класифікації; суб'єктом призначення.

Основним нормативним актом, що регулює проходження служби в ДСНС є Кодекс цивільного захисту України [16], який набув чинності 1 липня 2013 р., а підзаконним актом, що безпосередньо направлений на деталізацію цього Закону є «Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу» [17], затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 593 (да-

лі – Положення). Цей нормативний акт прийшов на зміну постанові Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р. № 629 “Про затвердження Положення про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту” [18].

Новим Положенням урегульовані такі питання як права, обов’язки і відповідальність службовців, прийняття на службу цивільного захисту, укладення контракту про проходження служби цивільного захисту, призначення на посади, переміщення по службі, спеціальні звання, атестування, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу, відпустки, облік кадрів, звільнення із служби, припинення (розірвання) контракту, резерв служби цивільного захисту.

Разом з тим, неурегульовані такі питання: підстави для звільнення осіб рядового та начальницького складу ДСНС, які обрані на посади в органи місцевого самоврядування, залишення чи виключення зі списків особового складу, поновлення на посади після звільнення з виборної посади, зарахування в вислугу років стажу на цих посадах та ін., хоча такі випадки мали місце останнім часом в Херсонській, Київській та інших областях.

Більш того, у Положенні скасована норма щодо заміщення за строковим договором посад особами рядового і начальницького складу ДСНС, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трьохрічного віку. Особливо це негативно вплинуло на роботу аварійно-рятувальних частин, де посади диспетчерів займають в основному жінки, які досить часто беруть декретну відпустку. Це, у свою чергу, приводить до виникнення вакантних посад диспетчерів, що є недопустимим з точки зору організації рятувальної служби. Тому це робоче місце без належного юридичного оформлення займають бійці з чергового караулу, що не тільки послаблює боєздатність підрозділу, а може мати серйозні юридичні наслідки порушень трудового законодавства. Чинне Положення не передбачає звільнення зі служби, припинення (розірвання) контракту за вчинення грубого порушення службової дисципліни. Тому відповідну норму слід було б включити до п. 176 у такій же редакції як і в п.п. 12 Положення. Не зовсім зрозуміла норма в п. 140 в частині необхідності використання щорічної відпустки в поточному році, а в особливому випадку – протягом першого кварталу наступного року. Часто на практиці через відрядження, хворобу, перебування на навчанні працівники ДСНС не вкладаються в означені раніше терміни означеної відпустки. Тому, на наш погляд, цей строк міг би бути продовженим на наступний календарний рік.

**Висновки.** Сьогодні більша частина концептуальних засад реформування державної служби в органах ДСНС, Закону України «Про державну службу», у частині вимог забезпечення конкурсності, об’єктивності, прозорості та гласності при прийнятті на службу та просуванні по службі, правової захищеності та політичної нейтральності державних службовців взагалі не реалізована на законодавчому рівні. Удосконалення законодавчого регу-

лювання державної служби в ДСНС забезпечило би встановлення правових гарантій щодо реалізації державними службовцями своїх прав.

### Список використаних джерел

1. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.

2. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 46. – С. 154.

3. Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 р. № 120 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF>.

4. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993 р. – № 52. – Ст. 490.

5. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – Ст. 9. – С. 115.

6. Стариков Ю. Н. Служебное право: учеб. / Ю. Н. Стариков. – М. : БЕК 1996. – 698 с.

7. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи її розвитку/за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Ін Юре, 1999. – 272 с.

8. Ноздачев В. Ф. Государственная служба / А. Ф. Ноздачев. – М. : Статут, 1999. – 529 с.

9. Загальна декларація прав людини / прийнято резолюцією 217 А (ІІІ) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю. К. Качуренко. – [2-е вид.]. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 18–24.

10. Конституція України // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.

12. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч. – метод. Посіб. / [С. Д. Дубенко]; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 270 с.

13. Служебная карьера / под. общ. Ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 302 с.

14. Сіцинський А. С. Державна служба і державна бюрократія / А. С. Сіцинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.univer.km.ua/visnyk/674.pdf/>.

15. Тлумачний словник української мови / [уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. ]. – Синтекс, 2005. – 672 с.

16. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 9. – С. 35–89.

17. Про затвердження Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 593 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 67. – Ст. 9. – С. 2436.

18. Про затвердження положення про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 629 // Офіційний вісник України. – 2005 р. – № 30. – С. 69. – Ст. 1810.