

УДК 342.9.08:35.083

А. В. Заболотний

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Професійна діяльність державного службовця, як і будь-яка інша діяльність, має свій механізм реалізації (здійснення). Закріплення змісту такого механізму та його складових елементів відбувається у нормах законодавства, у першу чергу, адміністративного, оскільки результат професійної діяльності державних службовців здійснює безпосередній управлінський вплив на суспільні відносини у відповідних сферах суспільного життя, оскільки ці відносини виникають під час реалізації державної влади. Система елементів такого механізму має бути адекватною тим завданням, що постають перед державними службовцями в контексті їх професійної діяльності. Перш ніж перейти безпосередньо до розкриття особливостей професійної діяльності державних службовців в адміністративно-правовому аспекті, вважаємо за доцільне коротко зупинитися на характеристиці вищенаведеного механізму – механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців.

Що стосується поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» як правової категорії, то варто зазначити, що в адміністративно-правовій науці є підхід, відповідно до якого вказаний механізм можна трактувати як у широкому, так і у вузькому сенсі. У широкому сенсі І.О. Цибулевська механізм адміністративно-правового регулювання розуміє як сукупність елементів і правових засобів, взаємопов'язаних і взаємозалежних, які утворюють інформаційно-правову єдність з метою здійснення впорядковуючого впливу і стабільного розвитку управлінських відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління, органів місцевого самоврядування, уповноважених посадових осіб та інших суб'єктів, урегульованих адміністративними правовими нормами управлінських відносин, що виникають у державі та суспільстві [1, с. 398]. Стосовно розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання в більш вузькому сенсі (на чому наголошують І.П. Голосніченко, В.С. Четверіков та ін.) необхідно відзначити, що в даному випадку під таким механізмом розуміється сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади [2, с. 46; 3, с. 14; 4, 36].

Точки зору щодо доцільності трактування механізму адміністративно-правового регулювання саме у вузькому сенсі дотримуються і: 1) П. П. Фатеев, наголошуючи що це узятя у своїй єдності система адміністративно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, пов'язані з організацією виконавчих органів та такі, що виникають в їх адміністративно-процедурній та адміністративно-юрисдикційній діяльності [5, с. 22]; 2) М.В. Макарейко, розглядаючи його як сукупність адміністративно-правових засобів, які, здійснюючи вплив на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань, поставлених перед суспільством і державою [6, с. 27].

Деяко відмічення трактування поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» наводить В.В. Галунько, зазначаючи, що його слід розуміти як сукупність засобів функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [7, с. 92-93]. На нашу думку, таке визначення є не зовсім коректним, оскільки йому недостатньо повно розкрито зміст адміністративно-правового регулювання.

Узагальнюючи наведені вище підходи, вважаємо за доцільне запропонувати під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміти упорядковану сукупність адміністративно-правових засобів, що створюють необхідні умови для упорядкування правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади.

Що ж стосується механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців, то, на нашу думку, це упорядкована сукупність адміністративно-правових засобів, що створюють необхідні умови для належної реалізації (виникнення, зміни та припинення) правовідносин у сфері виконання державними службовцями покладених на них обов'язків під час професійної діяльності.

У даному випадку систему адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців слід визначити як сукупність нормативних приписів, що містяться в актах адміністративного законодавства, встановлених з метою неухильного дотримання з боку держав-

них органів та їх посадових осіб під час виконання ними своїх обов'язків відповідно до закону.

Характерними ознаками механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців можна визначити такі: а) системність; б) функціонування даного механізму забезпечується дією норм адміністративного законодавства; в) чітко визначене на законодавчому рівні коло державних службовців із одночасним закріпленням видів професійної діяльності, що ними здійснюється; г) безперервність; д) підконтрольність; е) правовідносини, що виникають під час професійної діяльності державних службовців, спрямовані на реалізацію державної влади щодо забезпечення належного функціонування практично всіх сфер суспільного життя.

Механізм адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців існує з метою створення належних умов для належної реалізації (виникнення, зміни та припинення) правовідносин у сфері виконання державними службовцями покладених на них обов'язків під час професійної діяльності. Отже, вважаємо за доцільне в рамках даного підрозділу детальніше зупинитися на з'ясуванні сутності професійної діяльності державних службовців та спробуємо обґрунтувати, чи дійсно такий вид діяльності є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Професійна діяльність державних службовців – це соціально-значуща діяльність, виконання якої вимагає від людини спеціальних знань, умінь та навичок, а також професійно обумовлених властивостей особистості, тобто відповідних професійних компетентностей. Основні вимоги до здійснення державними службовцями професійної діяльності містяться у нормах адміністративного законодавства.

Структура професійної діяльності містить наступні елементи:

1. Цілі та результат діяльності.

Цілі діяльності, як правило, фіксуються за допомогою зразків відповідної діяльності, їх описів, формулювання загальних і спеціальних вимог до окремих напрямів діяльності. Зразки можуть бути надані за допомогою посадових інструкцій, положень, державних та інших стандартів, відповідної документації тощо. Проте це можливо не у всіх професіях і не в кожному виді діяльності. У деяких випадках «живим зразком» може виступати компетентний фахівець, визнаний авторитет у певному виді діяльності. У творчих та управлінських професіях не завжди можливо точно алгоритмізувати та описати кінцевий результат діяльності. Наприклад, мета керівника – створити консолідований, ефективний трудовий колектив. Для цього керівник здійснює масу видів

діяльності, враховує безліч чинників. Він повинен уміти імпровізувати, викристовувати інноваційні рішення, відчувати людей, використовувати інтуїцію. Все це разом називають мистецтвом управління і це не може бути детально описане і документально зафіксоване. Цілі професійної діяльності конкретизуються в цілях конкретного фахівця, що займає певну посаду.

2. Визначений предмет (ним може бути не обов'язково предмет, але і будь-яка система – знакова, соціальна, художньо-естетична, наприклад, або ситуація невизначеності).

Предмет праці – це система взаємозв'язаних ознак і властивостей речей, процесів, явищ як матеріального, так і нематеріального характеру, яка протистоїть суб'єктові праці і на яку останній повинен впливати. Людина повинна змінити, перетворити предмет праці або створити щось нове. Предмет праці фіксується за допомогою документації, організації робочого простору, але не завжди його можна точно описати. Зокрема, у педагогічній діяльності її об'єктом виступає дитина, точніше, рівень її розвиненості і вихованості. Отже, предметом праці вчителя буде психіка дитини, її особові, інтелектуальні та емоційні функції і процеси.

3. Система засобів діяльності.

Засоби професійної діяльності – це матеріальні засоби праці і нематеріальні допоміжні (зовнішні і внутрішні функціональні) засоби трудової діяльності, за допомогою яких людина взаємодіє з предметом своєї праці згідно поставленої мети, змінює і перетворює його.

4. Система професійних службових обов'язків (заданих трудових функцій).

Професійні службові обов'язки – це основні форми активності працівника, обов'язкові складові його професійної діяльності. Закріплюються в посадових інструкціях, нормативно врегульовані і юридично закріплені.

5. Система правового забезпечення.

Система прав відбита в нормативних документах і визначає права працівника відносно оплати праці, здорових і безпечних умов праці, можливостей підвищення кваліфікації, користування медичною допомогою, різними формами соціальної допомоги, участі в житті трудового колективу.

6. Професійне середовище, соціальні та інші умови праці. Умови праці визначають середовище на робочому місці службовця. Можна виділити наступні групи умов праці: умови праці, що пов'язані з середовищем та соціальні умови праці; умови праці, що пов'язані з професійним середовищем, це, в першу чергу, вітальні та санітарно-гігієнічні умови трудової діяльності; соціальні умови праці проявляються через соціальну значущість професії, соціально-психологічний клімат в колективі та організації в цілому, корпоративну культуру,

колективні та професійні традиції, систему ділових комунікацій та норм ділової активності.

Серед комплексу наук, що вивчають професійну діяльність можна виділити наступні:

- акмеологія – це наука утворилася на межі природних, суспільних, гуманітарних та технічних дисциплін та спрямована на вивчення діяльності людини на етапі зрілості. Вивчає: закономірності самореалізації творчих потенціалів дорослих людей в процесі діяльності на шляху до вершин; закономірності навчання професіоналізму в діяльності самоосвіту, самоорганізації самоудосконалення, самоорганізація діяльності;

- психологічні науки – вивчають закономірності виникнення, функціонування і прояву психічних властивостей особистості, в результаті взаємодії людей і їх груп, як представників різних соціумів;

- юридичні науки – вивчають правове регулювання професійної діяльності;

- соціологія праці – область соціології що вивчає процеси, безпосередньо пов'язані з трудовою діяльністю;

- психодіагностика – займається розробкою методів та засобів і технологій діагностики, з метою добору, відбору, просуванню в професійній діяльності.

Слід також зазначити про сутність та понятійну складову професійної діяльності. *Професіоналізм* – вищий рівень знань і практичного досвіду особистості в певній сфері діяльності, що лежить в основі досягнення нею високої продуктивності та результативності.

Коли мається на увазі високий професіоналізм державного службовця, то з ним пов'язують не тільки розвиток здібностей, але і глибокі і широкі знання в тій сфері діяльності, в якій цей професіоналізм проявляється, а також нестандартне володіння вміннями, творчий підхід, які необхідні для успішного виконання професійної діяльності.

Тим самим змістова частина професійної діяльності державного службовця визначає не тільки структуру, а й основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців,

професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, посадові інструкції, загальні правила поведінки державного службовця тощо. Безпосередньо для державного службовця узагальнена структура дає погляд на те, як повинен він працювати і діяти в будь-яких умовах та обставинах. Крім того, її можна також розглядати як інструмент для якісної оцінки ефективності діяльності державної служби і окремих службовців.

Елементами професіоналізму виступають:

Професіоналізм діяльності – якісна характеристика суб'єкта діяльності, що відображає високу професійну кваліфікацію і компетентність, різноманітність ефективних професійних навиків і умінь, в т.ч. заснованих на творчих рішеннях, володіння сучасними алгоритмами і способами вирішення професійних завдань, що дозволяє здійснювати діяльність з високою і стабільною продуктивністю.

Професіоналізм особистості – якісна характеристика суб'єкта діяльності, що відображає високий рівень розвитку професійно важливих і особово-ділових якостей, акмеологічних інваріантів професіоналізму, адекватний рівень домагань, мотиваційну сферу і ціннісні орієнтації, направлені на прогресивний розвиток фахівця.

Акмеологічні інваріанти професіоналізму – це основні компетентності особистості, що забезпечують високу продуктивність і стабільність діяльності. Акмеологічні інваріанти професіоналізму виявляються також і у внутрішніх спонукальних причинах, що забезпечують активний саморозвиток службовця, реалізацію його творчого потенціалу.

Будь-яка діяльність має свою *структуру*, яка обумовлює взаємозв'язок і взаємопов'язаність елементів діяльності.

Структура професійної діяльності державного службовця, як і будь-якої іншої професійної діяльності, припускає наявність наступних компонентів: суб'єкта (того, хто її здійснює); об'єкта (того, для кого вона спеціально організована, на кого спрямована); цілі (до чого вона прагне), результату (ідеальний передбачуваний результат

Таблиця 1

Елементи структури професійної діяльності державних службовців

Елементи структури	Зміст елементів структури
Мета діяльності	Умови для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності
Предмет діяльності	Забезпечення реалізації завдань і функцій держави
Функції	Підготовка проектів нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення їх реалізації, контроль за їх виконанням на основі аналізу та прогнозування політичного та соціально-економічного стану держави
Засоби	Правові засоби та організаційні інститути органів державної влади та місцевого самоврядування у сферах життєдіяльності людини (економічній, соціальній, духовній, політичній), організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі дії
Об'єкт діяльності	Окремий громадянин та суспільство в цілому

діяльності); функцій (які при цьому функції або види діяльності виконуються); засобів (за допомогою яких методів і технологій досягається її мета).

Будь-яка діяльність здійснюється за напрямом від суб'єкта до об'єкта, хоча об'єкт виступає головним елементом, що визначає зміст діяльності.

Розуміння державної служби як служби для задоволення потреб особи, громадянина та держави, яка охоплює всі сфери життєдіяльності людини, дають можливість сформулювати згадані вище компоненти структури професійної діяльності.

При цьому необхідно врахувати вимоги нормативних документів з розроблення складових системи стандартів державної служби, де також найважливіше місце займає структура діяльності фахівця.

Змістова частина професійної діяльності державного службовця містить найбільш узагальнені категорії. Основне завдання цієї структури – визначити концептуальні засади, на основі яких мають формуватися та реалізовуватися нормативно-правові акти та професійна діяльність державних службовців.

Процес професійної діяльності державних службовців складається з таких базових напрямів: виконання посадових обов'язків (служба (посадова) діяльність)), підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (професійно-кваліфікаційний розвиток, самоосвіта) та посадове просування (професійно-посадовий розвиток) [8, с. 8].

Зважаючи на викладене вище, можна дійти висновку, що професійна діяльність державних службовців характеризується наявністю низки ознак, а саме: а) забезпечується системою гарантій (правових, організаційних, соціальних та економічних) з боку держави; б) адміністративно-правовий статус державних службовців визначається на законодавчому рівні, а не у двосторонніх договорах між роботодавцем та працівниками; в) зміст такої діяльності знаходиться у безпосередньому публічно-правовому взаємозв'язку з інститутом влади в державі; г) підвищена відповідальність державного службовця за результати діяльності (мається на увазі не юридична, а соціальна відповідальність за якість виконання покладених на нього обов'язків та їх соціальну значущість для окремих громадян, суспільства і держави); д) вимагає наявності відповідної професійної підготовки; е) за своїм характером є виконавчо-розпорядчою.

Література

1. Цыбулевская О. И. Основы теории публично-го права. *Введение в публичное право*. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1996.
2. Четвериков В. С. Административное право : учебник. М. : Форум: Инфра-М, 2005.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : навч. посіб. Ірпінь : Укр. фін.-екон. ін-т ДПА України, 1998.

4. Котельникова Е. А., Семенцова И. А., Смоленский М. Б. Административное право : учебник. Ростов н/Д : Феникс, 2002.

5. Фатеев П. П. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования. *Научный вестник Уральского академии государственной службы*. 2010. № 3 (12). С. 22.

6. Макареико Н. В. Административное право: пособие для подготовки к экзаменам. М. : Юрайт-Издат, 2003. С. 27.

7. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. Л. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : Херсон. міська друкарня, 2010. С. 92-93.

8. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.

Анотація

Заболотний А. В. Сутність та ознаки професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання. – Стаття.

Зроблено висновок, що зміст професійної діяльності державних службовців складається з таких елементів: мета; предмет; функції; засоби; об'єкт. Окреслено характерні ознаки професійної діяльності державних службовців. Зазначено, що закріплення змісту професійної діяльності державних службовців відбувається у нормах законодавства, у першу чергу, адміністративного, оскільки результат професійної діяльності державних службовців здійснює безпосередній управлінський вплив на суспільні відносини у відповідних сферах суспільного життя (шляхом виконання ними юридичних обов'язків та реалізації суб'єктивних прав), оскільки ці відносини виникають під час реалізації державної влади.

Ключові слова: державна служба, професійна діяльність, адміністративно-правове регулювання, завдання, функції, управлінські рішення.

Аннотация

Заболотный А. В. Сущность и признаки профессиональной деятельности государственных служащих объекта административно-правового регулирования. – Статья.

Сделан вывод, что содержание профессиональной деятельности государственных служащих состоит из следующих элементов: цель; предмет; функции; средства; объект. Определены характерные признаки профессиональной деятельности государственных служащих. Отмечено, что закрепление содержания профессиональной деятельности государственных служащих происходит в нормах законодательства, в первую очередь, административного, так как результат профессиональной деятельности государственных служащих осуществляет непосредственный управляющее воздействие на общественные отношения в соответствующих сферах общественной жизни (путем выполнения ими юридических обязанностей и реализации суб'єктивных прав), поскольку эти отношения возникают при реализации государственной власти.

Ключевые слова: государственная служба, профессиональная деятельность, административно-правовое регулирование, задачи, функции, управленческие решения.

Summary

Zabolotny A. V. Essence and signs of professional activity of civil servants as an object of administrative and legal regulation. – Article.

It is concluded that the content of the professional activity of civil servants consists of the following elements: purpose; subject; functions; remedies; object. The characteristic features of the professional activity of civil servants are outlined. It is stated that the consolidation of the content of the professional activity of civil servants

occurs in the norms of legislation, first of all, administrative, since the result of the professional activity of civil servants exerts a direct managerial influence on public relations in the respective spheres of public life (by fulfilling their legal duties and the implementation of sub active rights) as these relationships arise during the exercise of state power.

Key words: civil service, professional activity, administrative and legal regulation, tasks, functions, managerial decisions.