

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра загальноправових дисциплін

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ
з дисципліни «**ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ**»

Для студентів факультету
заочного навчання цивільних
осіб

Дніпро – 2016

Конспект лекцій підготувала Сидоренко Н.С., доцент кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат державного управління

Рецензенти:

Мала О.Р., доцент кафедри нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування Національної академії прокуратури України, к.ю.н.

Соколенко О.Л., декан юридичного факультету Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, доктор юридичних наук, професор

Конспект лекцій обговорений та схвалений на засіданні кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету

“05” липня 2016 р.,
протокол № 23

ТЕМА № 1. ВИНИКНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ КАТЕГОРІЇ ТА ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

(6 годин)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Поняття та сутність держслужби, її ознаки
2. Державна служба як наука і навчальна дисципліна
3. Історія виникнення та розвитку держслужби в Україні, теоретичні аспекти та терміни державної служби

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.
2. Конституція вольностей Війська Запорозького Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. (Правовий уклад та конституція відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладені між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня у Бендерах) (не чинна).
4. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 р. (не чинна).
5. Законодавчий акт гетьмана Павла Скоропадського "Закони про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р. (не чинний).
6. Конституція ССРСР, утвердженая Чрезвычайным VIII съездом Советов 5 декабря 1936 г. (не чинна).
7. Конституция СССР, утвержденная Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (не чинна).
8. Конституція УСРР, затверджена Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. (не чинна).
9. Конституція УСРР, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 р. (не чинна).
10. Конституція УРСР, затверджена Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом Рад 30 січня 1937 р. (не чинна).
11. Конституція УРСР, затверджена Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. (не чинна).
12. Універсал (I) Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього від 23 (10) червня 1917 р.
13. Універсал (II) Центральної Ради від 16 (3) липня 1917р.
14. Універсал (III) Центральної Ради від 20 (7) листопада 1917 р.
15. Універсал (IV) Центральної Ради від 22 (9) січня 1918 р

16. Указ російської імператриці Катерини II "Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи" від 7 листопада 1775 р.
17. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971р. №322.
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X.
19. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.
20. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV.
21. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. № 509-XII.
22. Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. №656-XII.
23. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Визначити поняття та сутність держслужби, її ознаки, державну службу як науку і навчальну дисципліну, історію виникнення та розвитку держслужби в Україні, теоретичні аспекти та терміни державної служби.

ВСТУП

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

Офіційно перші інститути державної служби сформувались лише у середині XIX ст. в США і Європі, але реально вона виникла за декілька тисяч років до того. Теоретичним питанням організації державної служби приділяли увагу ще Піфагор, Геракліт, Арістотель, Цицерон, Фома Аквінський, Г.В.Ф. Гегель та інші. Спираючись на їх наукові досягнення і накопичений практичний досвід, у XIX-XX ст. було сформовано декілька концепцій державної служби, які не втратили актуальності й до сьогодні. Серед них: "імперська", марксистська, веберівська, поствеберівські тощо, які будуть розглянуті нами нижче.

I. ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖСЛУЖБИ, ЇЇ ОЗНАКИ

Офіційно перші інститути державної служби сформувались лише у середині XIX ст. в США і Європі, але реально вона виникла за декілька тисяч років до того. Теоретичним питанням організації державної служби приділяли увагу ще Піфагор, Геракліт, Арістотель, Цицерон, Фома Аквінський, Г.В.Ф. Гегель та інші. Спираючись на їх наукові досягнення і накопичений практичний досвід, у XIX-XX ст. було сформовано декілька концепцій державної служби, які не втратили актуальності й до сьогодні. Серед них: "імперська", марксистська, веберівська, поствеберівські тощо, які будуть розглянуті нами нижче.

Ці концепції були покладені в основу діяльності державної служби в багатьох країнах світу протягом XX ст. і включали такі тези чи частину з них:

- чітка ієрархія посад; жорсткий розподіл компетенцій, прав та обов'язків;
- добір державних службовців за відкритим конкурсом;
- відокремлення службових функцій від особистіс-них характеристик і якостей;
- соціальні гарантії для державних службовців.

У СРСР, частиною якого ще зовсім недавно була Україна, формально інституту державної служби не існувало, відповідно, офіційно не застосовувалась жодна з концепцій, але були чітко структуровані армія, органи внутрішніх справ, партійні органи КПРС і всі робітники та службовці країни, в

тому числі позапартійні, мали бути провідниками і виконавцями рішень керівних органів КПРС (починаючи від генерального секретаря ЦК КПРС, Політбюро ЦК і до цехового партбюро включно). Автор це знає не лише з пострадянських підручників, а й з власного чвертьвікового досвіду радянського виробничника, який показує, що ця система партійних та державних органів слугувала еквівалентом державної служби.

У науковій літературі та законодавчих актах наводяться такі **визначення**:

- формулювання В. Малиновського: "Державна служба є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів державної влади шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав та обов'язків"¹;

- визначення, сформульоване у проекті Закону України "Про державну службу", розробленому Головним управлінням державної служби (Головдержслужбою) України протягом 2005-2006 рр.: "Державна служба – це публічно-правові відносини, що виникають між особами, які займають посади державної служби в органах державної влади та інших державних органах, у тому числі їх апараті (далі – органи державної влади), та державою під час провадження цими особами (далі – державні службовці) на професійній основі діяльності щодо реалізації державно-владних повноважень з отриманням за це заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету";

- визначення у чинному Законі України "Про державну службу", за яким: "Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження".

Останнє визначення включає **п'ять ознак** державної служби та державного службовця:

- це професійна діяльність певних осіб;
- ця діяльність спрямована на виконання державних завдань і функцій;
- ці особи займають посади в державних органах, установах, їх апараті;
- наявність у цих осіб відповідних повноважень;
- їх заробітна плата виплачується за рахунок державних коштів.

В інших країнах (Великій Британії, Іспанії, Німеччині, Росії, США, Франції тощо) є власні визначення, які мають певні відмінності, але всі ці визначення (як вітчизняні, так і зарубіжні) об'єднує наявність двох спільних ознак державної служби і державного службовця:

- зв'язок між інститутами влади, державними органами, державними службовцями та приватними особами є **публічно-правовим**, і він превалює над двосторонніми приватноправовими трудовими угодами зі

взаємними зобов'язаннями між державними органами -роботодавцями та державними службовцями – найманими працівниками;

- державний службовець – це посадова особа, яка призначається, як правило, на постійній основі, отримує певні повноваження, деякі державні гарантії (правові, економічні, соціальні) і бере на себе зобов'язання дотримуватись певних обмежень, пов'язаних із виконанням державних обов'язків.

До викладеного вище можна додати, що державна служба має певну структуру, організацію та правове регулювання.

Підсумовуючи та синтезуючи думки попередників, наведемо власне визначення:

державна служба – це сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, призначена для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства.

Отже, державну службу ми разом з авторами Концепції адміністративної реформи будемо розглядати як систему, до якої входять:

- сукупність державних службовців, як осіб відкрито відібраних, спеціально підготовлених і професійно працюючих в органах державної влади та їх апараті;
- державні інституційні (правові, організаційні, економічні, культурні, соціальні тощо) та процесуально-процедурні складові державної (насамперед виконавчої) влади.

Підтримуючи та розвиваючи обґрунтовану думку Тетяни Желюк, молено стверджувати таке.

Правовий інститут державної служби – це комплекс окремих норм та цілісних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державного управління і державної служби та належать до таких галузей права і законодавства: конституційне право; адміністративне право і адміністративне судочинство; господарське право; екологічне право; житлове право; земельне право; кримінальне право; трудове право; право соціального захисту (яке, на жаль, і до сьогодні продовжують називати давно застарілим терміном "право соціального забезпечення"); фінансове право і т. ін.

Організаційний інститут державної служби є сукупністю: організаційних структур державного управління (як жорстких – лінійних, лінійно-функціональних, лінійно-штабних тощо, так і адаптивних – матричних, проектних, ірограмно-цільових та ініпих); систем добору, розстановки та мотивації кадрів, постійного підвищення їх кваліфікації; типів та методів планування (Макс Вебер розрізняв три основних типи легітимного планування в державному управлінні: раціональний, патріархальний, харизматичний); організаційно-розпорядчих актів, норм та стандартів управління; управлінських процедур; стилів управління; систем комунікацій; інформаційного забезпечення управління тощо.

Економічний інститут державної служби – це комплекс, що включає професійну діяльність державних службовців та відповідних органів державної влади з розробки та реалізації державної економічної політики, в тому числі: прогнозування, планування і програмування економічних процесів; державне регулювання грошового обігу та банківської діяльності; забезпечення ефективного функціонування податкової системи; формування і використання державного та місцевих бюджетів; державну підтримку ринково-конкурентних механізмів; прозорий розподіл та контроль за ефективним використанням обмежених людських, інформаційних, фінансових, сировинних, технічних та технологічних ресурсів; управління державною та комунальною власністю тощо – з метою максимального задоволення суспільних потреб.

Культурний інститут державної служби є сукупністю: етичної, інформаційної, організаційної, педагогічної, правової, управлінської культур, їх цінностей, методів та інструментів, які мають застосовуватися державними службовцями в інтересах суспільства.

Соціальний інститут державної служби – це комплекс, що включає: принципи функціонування громадянського суспільства, їх підтримку органами державного управління і державними службовцями; соціальний порядок; соціальну організацію; соціальні комунікації; соціальний контроль; соціальне партнерство і т. ін., який дає змогу підтримувати соціальний мир та забезпечувати суспільний добробут.

Світовий столітній позитивний досвід державного реформування (реформи Шарля де Голля у Франції, Конрада Аденауера і Людвіга Ерхарда у ФРН, Хуана Карлоса I в Іспанії тощо) та наш минулий негативний досвід підтверджують, що ефективні соціальні перетворення і функціонування правової держави й громадянського суспільства неможливі без професійної та політично нейтральної державної служби. Тому сутністю державної служби є професійний, позапартійний та деполітизований характер діяльності державної служби та державних службовців, які мають ефективно виконувати організаційно-розпорядчі та консультативно-до-радчі функції в органах державної влади в інтересах суспільства.

Різноманітність завдань сучасної державної служби потребують розгляду державної служби і як сукупності перелічених вище державних інститутів, і як суспільного інституту. Це є наслідком поступової (протягом ХХ ст.) трансформації значної кількості держав від тоталітарних чи авторитарних до демократичних правових. А в процесі такої трансформації суспільство поступово набуває рис громадянського суспільства і перетворюється з об'єкта державного управління на суб'єкт управління країною (цю думку поділяє і автор). Відповідно, система державної служби у своїй сучасній діяльності мис керуватися інтересами людей і суспільства в цілому ти перейти під нав'язування останнім владної доржпіїпші полі до падання необхідних їм публічних управлінських послуг.

Відповідно, головною рисою сучасної державної служби стає пріоритет людських прав та інтересів над інтересами держави. Саме державна служба має забезпечувати реалізацію основного завдання сучасної держави – надавати

суспільству необхідні йому публічні послуги.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Підсумовуючи та синтезуючи думки попередників, наведемо власне визначення: **державна служба** – це сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, призначена для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства.

II. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

Теорія державної служби (грец. *theoria* – розгляд, дослідження) одночасно і галузь права та законодавства, яка регулює правовідносини щодо організації та функціонування державних органів; і наука, що досліджує історію, закономірності, принципи та перспективи розвитку державної служби; і підгалузь науки управління (адміністративний менеджмент).

Теорія державної служби поєднує: історію та філософію державної служби, теоретичні концепції державної служби, методологію дослідження державної служби тощо.

Об'єктом теорії державної служби (від лат. *objectus* – предмет) є система органів державного управління з державними службовцями, що працюють у них.

Предметом науки і навчальної дисципліни "Державна служба" є: правовідносини державних органів між собою, між державними органами та приватними особами, між державними органами та державними службовцями; система державної служби, її організаційно-управлінська структура, принципи функціонування державної служби та управління нею. Тобто предмет (як і самі наука та навчальна дисципліна) має міждисциплінарний характер. Окремі аспекти державної служби спираються на досягнення філософії (філософії історії, філософії права, філософії культури, філософії цивілізації, філософії державного управління), політології, правознавства (теорії держави і права, історії держави і права, деонтології, конституційного, адміністративного, господарського, екологічного, житлового, земельного, кримінального, трудового, права соціального захисту, фінансового права і т. ін.), соціології, економіки, теорії управління, теорії систем, теорії інформації, наукового адміністративного менеджменту, особистої та професійної етики, психології та багатьох інших наук.

Наука (теорія) державної служби (як і інші науки) має власні методологію та методи дослідження.

Методологія теорії державної служби (наука про методи – від грец. *methodos* – спосіб та *logos* – слово, вчення) – це сукупність принципів та методів дослідження державної служби.

Принципи теорії державної служби (від лат. *princi-pium* – основа) – це основні засади формування знань про державну службу. До них належать такі.

Принцип об'єктивності наукового пізнання державної служби, суть

якого полягає в тому, що досліджувані державно-правові явища мають пізнаватися та відображатися в науці максимально наближеними до реальності.

Принцип обґрунтованості пізнання державної служби, суть якого полягає в тому, що наукові висновки мають спиратися на точно встановлені факти та їх обґрунтування.

Методи теорії державної служби (від грец. *metho-dos* – спосіб) – засоби, прийоми, способи, призначені для отримання обґрунтованих і об'єктивних знань про державну службу. Ці методи можна об'єднати у дві великі групи: загально- та конкретно-наукові методи дослідження.

- *Загальнонаукові методи* дослідження державно-правових та суспільних явищ і процесів, до основних з яких належать такі.

1. *Метафізико-ідеалістичні методи*, які спираються: на первинність свідомості, від якої залежить матеріальне життя суспільства; можливість досліджувати державно-правові та суспільні явища та їх фрагменти як окремі елементи, що є стабільними і незалежними один від одного.

2. *Діалектико-матеріалістичні методи*, які спираються: на первинність матеріальної (економічної) складової, від якої залежать свідомість та суспільне життя в цілому; необхідність досліджувати державно-правові та суспільні явища у взаємозв'язку та розвитку.

Слід зазначити, що і метафізико-ідеалістичні, і діалектико-матеріалістичні методи мають свої переваги та недоліки.

- *Конкретно-наукові методи* дослідження державно-правових та суспільних явищ і процесів, до основних з яких належать такі.

1. *Системний підхід*, суть якого полягає в дослідженні державної служби як цілісної системи, що має свої організаційні форми та структуру, методи, функції, завдання тощо.

2. *Компаративний (порівняльний) метод*, суть якого полягає в порівнянні споріднених управлінсько-правових явищ. Розрізняють діахронічний (історичний) та синхронічний методи пізнання. Діахронічний метод полягає в дослідженні одного державно-правового явища чи процесу протягом тривалого періоду його розвитку. Синхронічний метод полягає в одночасному зіставленні декількох державно-правових явищ. Діахронічний та синхронічний метод також можуть застосовуватися в комплексі.

3. *Логічний метод*, суть якого полягає у вивченні державної служби за допомогою прийомів формальної логіки, таких як аналіз та синтез, індукція та дедукція, абстрагування тощо.

4. *Правовий аналіз нормативно-правового забезпечення державної служби*.

5. *Соціологічний метод*, суть якого полягає в дослідженні ефективності державної служби шляхом вивчення суспільної думки за допомогою соціологічних прийомів, таких як анкетування, інтерв'ювання, опитування, спостереження тощо.

6. *Статистичний метод*, суть якого полягає в дослідженні за допомогою кількісних оцінок ефективності державної служби шляхом застосування математично-інформаційних засобів.

7. *Структурно-функціональний метод*, суть якого полягає в дослідженні організаційної структури державної служби та її відповідності функціям, які має виконувати інститут державної служби.

8. *Експериментальний метод*, який дає змогу на практиці перевірити доцільність та ефективність новацій шляхом їх застосування в окремих структурних підрозділах органів державної влади.

9. *Моделювання явищ та процесів*, які відбуваються в системі державної служби з застосуванням математичних моделей, теорії ігор, експертних оцінок, фокус-груп тощо.

10. *Прогнозування та планування процесів*, які відбуваються в системі державної служби із застосуванням кількісного та якісного прогнозування, неформального прогнозування, мережевого та програмно-цільового планування тощо.

Слід зазначити, що переваги і недоліки коленого з перелічених загально та конкретно-наукових методів виявляються за певних умов, тому їх бажано застосовувати комплексно та залежно від конкретних обставин і ситуацій.

Мета теорії державної служби – суспільне пізнання державно-правових явищ шляхом здобування нових знань про державну службу, їх систематизації та узагальнення для підвищення ефективності державного управління, професіоналізму, стабільності, авторитету інституту державної служби та державних службовців.

Мета навчальної дисципліни "Державна служба в Україні" – індивідуальне пізнання студентами всієї відомих суспільству знань про державне управління і державну службу.

Основними завданнями навчальної дисципліни "Державна служба" є:

- оволодіння студентами знаннями курсу "Державна служба в Україні";
- засвоєння ними вітчизняного та зарубіжного досвіду державної служби;
- набуття і застосування практичних навичок у галузі державної служби;
- підвищення компетентності, порядності та професіоналізму нинішніх і майбутніх службовців державної служби;
- пов'язане з викладеним поліпшення управлінських послуг, які надаються державними службовцями виборцям – платникам податків, та, відповідно, поліпшення якості життя в Україні.

Досягненню мети та виконанню сформульованих вище завдань має допомогти ознайомлення з аспектами виникнення термінології державної служби, її основних концепцій.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Як було зазначено вище, державна служба є не тільки видом публічної професійної державно-управлінської діяльності, а й правовою та управлінською наукою (теорією) і навчальною дисципліною. Відповідно, вони мають відповідні характеристики (об'єкт та предмет вивчення, методологію та методи досліджень, функції, мету і основні завдання), які будуть розглянуті нижче.

III. ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖСЛУЖБИ В УКРАЇНІ, ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ТА ТЕРМІНИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Хоча термін "державна служба" в сучасному розумінні існує трохи більше ніж півтора століття, але державна служба, в тому чи іншому вигляді, має значно довшу історію.

Історичними попередниками та й сучасними аналогами термінів "державний службовець" і "державна служба" є терміни "бюрократ" і "бюрократія". Їх етимологію (грец. *etymologia* – походження слів) деякі фахівці виводять від латинського слова "бара" – назви шерстяної тканини, що нею накривали стіл, на якому складали управлінські та договірні документи в Стародавньому Римі (II ст. до Р. Х. – Піст, після Р. Х.). У будь-якому випадку, в пізньолатинській мові вживалося слово "бурра" (*burra* – шерсть). Пізніше, у франкській державі часів Каролінгів (VIII-X ст.) почало вживатися слово "буре" (*Buge* – цупка шерстяна тканина, сукно) та похідний від нього термін "бюро" (*bureau* – письмовий стіл чи конторка, вкриті тканиною, найчастіше сукном). У Франції XVI-XVII ст. слово "бюро" набуло додаткового значення "приміщення з письмовими столами, тобто канцелярія, чи канцелярська ус'їіііонп" та з'нішлися похідні терміни "бюрократія" (ФІ»ШП, *Biigiciii i (iіііc* – влада канцелярії, що походить від мит. *buir* ти грец. *Itralos* - влада) і "бюрократ" (франц. *burca ne rule* службовець, у тому числі держаними службовець, тобто людина, яка працює в бюро, виконує там справи).

У другій половині XVIII ст. ці терміни почали вживати в Росії, спочатку лише високоосвічені люди, які розмовляли французькою мовою. Пізніше їх стали використовувати як російськомовні терміни (починаючи з першої третини XIX ст.), а потім і як україномовні. Проте і в російській, і в українській мовах ще задовго до того існував термін "чиновник", який походив від церковного терміна "чин", перекладеного з грецького новозавітного тексту Першого послання Св. Апостола Павла до коринтян. Терміни "чиновник" і "бюрократ" швидко стали синонімами (див. нижче наведені цитати зі словників Брокгауза і Єфрона та С. Ожегова).

Спочатку ці терміни мали нейтральне значення, але в Росії та особливо у СРСР терміни "бюрократ", "бюрократія" поступово набули стійкого негативного відтінку, який зберігається й на пострадянському просторі. Досить лише порівняти формулювання декількох енциклопедичних та тлумачних словників.

Російський словник В. Даля **1863-1866** рр. (мовою оригіналу): **"Бюрократія** ж. управление, где господствует чиновначалие; степенная подчиненность; зависимость каждого служебного лица от высшего и бумажное многописание".

Російський енциклопедичний словник Брокгауза і Єфрона **1890-1907** рр., частково запозичено з німецько-мовної Енциклопедії Брокгауза (мовою російського оригіналу): "Бюрократія (от франц. *bureau* и грец. *kratos*, дословно

значит: господство канцелярии). Под этим словом понимают то направление, которое принимает государственное управление в странах, где все дела сосредоточены в руках органов центральной правительственной власти, действующих по предписанию (начальства) и чрез предписание (подчиненным); затем под Б. понимают класс лиц, резко выделенный из остального общества и состоящий из этих агентов центральной правительственной власти. Иностраный термин: бюрократический вполне соответствует русскому слову: приказный.

<...> В полицейском государстве Б. достигает высшего развития, и здесь же с наибольшею отчетливостью выступают ее невыгодные черты, – черты, которые она сохранила и в XIX веке в странах, управление которых по-прежнему построено на началах централизации. При таком характере управления правительственные органы не в состоянии совладать с обширным материалом и обыкновенно впадают в формализм. Благодаря своей значительной численности и сознанию своего могущества чиновничество принимает особое исключительное положение: оно чувствует себя руководящим центром всей общественной жизни и образует особую касту вне народа. В общем дают себя чувствовать три невыгоды подобного административного строя: 1) общественные дела, требующие вмешательства государства, ведутся чаще дурно, чем хорошо; 2) управляемые должны терпеть вмешательство власти в такие отношения, где в этом нет надобности; 3) соприкосновение с органами власти редко обходится без того, чтобы не страдало личное достоинство обывателя. Совокупностью этих трех невыгод и отличается то направление государственного управления, которое обыкновенно характеризуется одним словом: бюрократия".

Радянський російський словник С. Ожегова 1949 р. (мовою оригіналу):

"Бюрократизм, м., Бюрократия, ж.: 1. В буржуазных государствах: система управления чиновнической администрации, оторванной от народа и защищающей интересы господствующего класса. 2. *переч.* Канцелярщина, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей.

Чиновник: 1. В буржуазных странах и в России до революции: государственный служащий, имеющий **чин**, служебное звание. 2. *перен.* Тот, кто ведет свою работу с холодным равнодушием, без интереса, бюрократически"¹.

Радянський український "Політичний словник" 1976 р.: "Бюрократія – в експлуаторських державах

— привілейована частина вищих урядовців (державних службовців), які відірвані від народу, є опорою пануючих експлуаторських класів"².

Український "Словник іноземних слів" 2000 р.: "Бюрократія – система управління країною, що характеризується відірваністю від народу, здійснювана кастою урядовців, яка захищає інтереси пануючої верхівки"³.

Іспанський "Словник ілюстрований" 1957 р. (у перекладі автора): "Бюрократія – діяльність публічних (державних) службовців з державного управління".

Іспанський "Словник Арістос" 1980 р. (у перекладі автора): "Бюрократія – вплив (діяльність) публічних (державних) службовців в органах державної влади; соціальна група, що складається з державних службовців".

Французький іспаномовний "Словник Лярусс" 1981 р. (у перекладі автора): "Бюрократ – державний службовець".

Американський англomовний "Словник Оксфорд" 2001 та 2002 р. (у перекладі автора): "Бюрократія – правління централізованої адміністрації; система державного управління".

Як бачимо протягом ХХ ст. у Росії та СРСР негативне значення термінів "бюрократ", "бюрократія", "чиновник" посилювалося та набуло ще й класово-негативного характеру. І навіть у сучасній Україні збереглося традиційно негативне значення, лише втративши класове забарвлення. Водночас західноєвропейські словники дають нейтральні визначення. Трохи нижче ми ще повернемося до сучасних тенденцій у розвитку бюрократичного типу державної служби та подальшого вживання (чи невживання) терміна "бюрократія", а тут згадаємо, що державне управління і державна служба з'явилися значно раніше, ніж цей термін, практично одночасно з появою перших держав, тобто більше 5 тис. років тому.

Протягом тисячоліть видатні мудреці, державні діячі та вчені розглядали проблеми управління суспільством та намагалися сформулювати концептуальні ідеї державного управління і державної служби, серед яких були: у стародавньому світі – безіменні єгипетські жерці (протягом ХХХ-Хст. до Р. Х.), елліни Лікурґ та Драконт (у VIII-VII ст. до Р. Х.), китайці Конфуцій та Лао Цзи (у V ст. до Р. Х.), римляни Полібій та Цицерон (у II-I ст. до Р. Х.); в Середньовічній Європі – італійці Марсілій Падуанський та Н. Макиавеллі (у XIV-XVI ст.), європейці та американці Нового часу – британці Т. Гоббс та Дж. Локк (у XVII ст.), українці Б. Хмельницький та Ю. Немирич (у XVII ст.), французи Ш. Монтеск'є та Ж.Ж. Руссо, американці Дж. Вашингтон та Т. Джефферсон (у XVIII ст.), німці Г.В.Ф. Гегель, К. Маркс і Ф. Енгельс, українці П. Юркевич і О. Кістяківський (у XIX ст.), росіяни Б. Чичерін, О. Градовський, В. Ленін (у XIX ст. і на початку ХХ ст.) і, нарешті, німець Карл Еміль Максиміліан Вебер (більш відомий завдяки англomовним публікаціям у США як Макс Вебер), який у роботі 1920 р. "Економіка і суспільство" (український переклад з оригінальної назви роботи запропоновано автором, російською мовою ця робота друкується під назвою "Хозяйство и общество") обґрунтував **концепцію** ідеальної управлінської організації – **раціональної бюрократії** (за М. Вебером, це "правління бюрократів – державних службовців"), побудованої на декількох принципових тезах: безособовість, аполітичність, ієрархічність, стабільність, стандартизація процедур і рішень.

Веберівська концепція не була ні першою, ні останньою з теоретичних концепцій чи практичних моделей бюрократії як системи державної служби. Хронологічно їй передували "імперська" (східна) і марксистська концепції бюрократії.

В основі "імперської", або **східної, концепції** державної служби лежить китайська концепція бюрократії, сформульована ще Конфуцієм та його

послідовниками, її основними рисами вважають такі:

- добір кандидатів на державні посади за конкурсом (складання іспитів);
- постійний надлишок кандидатів, що викликало довге (інколи багаторічне) очікування призначення на посаду після успішного складання іспитів;
- підпорядкування державних чиновників інтересам богорівного монарха (імператора, фараона, царя), а не бюрократичній структурі чи еліті;
- особиста залежність службовців від монаршої волі, ласки чи гніву;
- відсутність вузької спеціалізації державних службовців;
- чітка ієрархія державних службовців;
- обмеження перспективи кар'єрного зростання;
- відсутність соціальних гарантій для державних службовців;
- жорстка система контролю за чиновниками за допомогою таємної поліції;
- суворі особиста відповідальність державних чиновників;
- систематичне оновлення управлінського апарату.

Модель, що ґрунтується на цій теоретичній концепції, була найбільш поширеною в державах Стародавнього Сходу, проте вона використовується навіть у сучасних тоталітарних державах.

Марксистська концепція бюрократії (точніше було б назвати її антибюрократичною та антивеберівською) включає такі критичні тези:

- формалізм у прийнятті управлінських рішень;
- привласнення держави бюрократами, що діють у власних інтересах та інтересах експлуататорського класу;
- зростання рівня свавілля залежно від ієрархічного управлінського рівня;
- претензії бюрократії на монополію власної компетентності;
- корпоративна замкненість бюрократії.

Поширення цієї концепції в Росії та СРСР призвело до панування ще гіршої моделі державної служби – імперської (східної).

Вже згадувана вище веберівська концепція має такі основні риси:

- існування виокремленої централізованої державної служби, врегульованої законодавством;
- вимога високої компетентності державних службовців;
- добір державних службовців за відкритим конкурсом;
- чітка ієрархія управлінських рівнів; чіткий розподіл компетенцій, прав та обов'язків, закріплений у нормативно-правових актах;
- твердо встановлена посадова субординація;
- відокремлення службових функцій від особистісних характеристик і якостей державних службовців;
- письмове закріплення та тривале зберігання управлінських документів (інформаційних повідомлень, рішень, звітів, протоколів тощо);
- організаційно-правовий та соціальний захист статусу державних службовців (гарантована кар'єра і пенсія для чиновників та

військовослужбовців, незмінність суддів, система соціальних пільг для всіх державних службовців і т. ін.).

Саме ця концепція як найбільш струнка та ефективна була покладена в основу теорії державної служби на початку минулого століття в США і Західній Європі. На практиці вперше її застосувала в США адміністрація президента В. Вільсона.

Але веберівська концепція (як і будь-яка інша) не позбавлена певних недоліків, що призвело до її наукової критики та створення поствеберівських концепцій. Найвідоміша з них широко застосовувана в Північній Америці, Західній Європі, Ізраїлі, Японії **"реалістична" концепція**, яка є модернізацією веберівської концепції із застосуванням комп'ютерів, інформаційних технологій, урахуванням соціологічних, психологічних, раціональних та ірраціональних елементів, емоційних, особистісних факторів і підтримкою неформальних структур усередині системи державної служби, які дають змогу краще поєднати особистісні інтереси окремих державних службовців з інтересами державної служби та суспільства в цілому.

Протягом ХХ ст. до неї додалися інші положення, які й стали, разом із нею, **основними засадами теорії** державної служби:

- загальна демократизація управління;
- підхід до державної служби як до системи надання послуг суспільству для задоволення його потреб;
- модернізована концепція раціональної бюрократії.

Наприкінці ХХ ст. значна частина теоретиків та практиків державного управління і державної служби почала говорити про те, що час бюрократії вичерпаний, що у ХХІ ст. бюрократична концепція управління має зникнути, а на зміну їй прийдуть "підприємницькі системи" чи концепція та практика "менеджеризації" (переведення державних службовців на короткотермінові контракти, подовження яких залежить від результатів виконання попередніх контрактів) та "маркетизації" (фінансування частини підрозділів державних органів та надання суспільних послуг на платних засадах) державної служби, що має виникнути "нова постбюрократична парадигма управління" і т. ін. Але водночас є й інший напрям наукової думки, яскраво сформульований Пітером Окоїном (який поділяє і автор), згідно з яким основні характеристики бюрократії – безособовість, аполітичність, ієрархічність, спеціалізація та стандартизація ще довго будуть потрібні для якісного державного управління, а чи буде це називатись раціональною бюрократією, чи ні – не так принципово.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Для того щоб краще прогнозувати перспективи розвитку державної служби в майбутньому, необхідно знати історію зародження і розвитку теорії та практики державної служби в минулому.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ:

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Правовий інститут державної служби – це комплекс окремих норм та цілісних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державного управління і державної служби та належать до таких галузей права і законодавства: конституційне право; адміністративне право і адміністративне судочинство; господарське право; екологічне право; житлове право; земельне право; кримінальне право; трудове право; право соціального захисту (яке, на жаль, і до сьогодні продовжують називати давно застарілим терміном "право соціального забезпечення"); фінансове право і т. ін.

2. Державна служба є не тільки видом публічної професійної державно-управлінської діяльності, а й правовою та управлінською наукою (теорією) і навчальною дисципліною. Відповідно, вони мають відповідні характеристики (об'єкт та предмет вивчення, методологію та методи досліджень, функції, мету і основні завдання), які будуть розглянуті нижче.

3. Для того щоб краще прогнозувати перспективи розвитку державної служби в майбутньому, необхідно знати історію зародження і розвитку теорії та практики державної служби в минулому.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 2. СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Сутність правового поняття «державний службовець». Типи посад державних службовців
2. Класифікація адміністративних посад державної служби та рангів державних службовців
3. Правовий статус державного службовця
4. Юридична відповідальність державних службовців
5. Порядок проведення службового розслідування

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.
2. Конституція вольностей Війська Запорозького Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. (Правовий уклад та конституція відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладені між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня у Бендерах) (не чинна).
24. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 р. (не чинна).
25. Законодавчий акт гетьмана Павла Скоропадського "Закони про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р. (не чинний).
26. Конституція ССРСР, утверджена Чрезвычайным VIII съездом Советов 5 декабря 1936 г. (не чинна).
27. Конституция СССР, утвержденная Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (не чинна).
28. Конституція УСРР, затверджена Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. (не чинна).
29. Конституція УСРР, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 р. (не чинна).
30. Конституція УРСР, затверджена Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом Рад 30 січня 1937 р. (не чинна).
31. Конституція УРСР, затверджена Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. (не чинна).
32. Універсал (I) Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього від 23 (10) червня 1917 р.
33. Універсал (II) Центральної Ради від 16 (3) липня 1917р.
34. Універсал (III) Центральної Ради від 20 (7) листопада 1917 р.
35. Універсал (IV) Центральної Ради від 22 (9) січня 1918 р

36. Указ російської імператриці Катерини II "Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи" від 7 листопада 1775 р.
37. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971р. №322.
38. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X.
39. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.
40. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV.
41. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. № 509-XII.
42. Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. №65б-XII.
43. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Визначити сутність правового поняття «державний службовець», типи посад державних службовців, класифікація адміністративних посад державної служби та рангів державних службовців, правовий статус державного службовця, юридична відповідальність державних службовців, порядок проведення службового розслідування.

ВСТУП

Будь-яка особа, в тому числі й державний службовець, має певне правове становище (сукупність законних свобод, прав, обов'язків тощо), яке й називається правовим статусом особи.

Правовий статус державного службовця – це система правових норм, які регулюють права і обов'язки, особливості та обмеження, заохочення і відповідальність, пов'язані з перебуванням на державній службі та виконанням професійних обов'язків.

Правовий статус державних службовців в Україні визначається та регулюється чинною Конституцією України, Законом України "Про державну службу" та іншими нормативно-правовими актами, частина з яких наведена в Переліку джерел.

Правовий статус державного службовця окреслюють такі основні складові (ст. 9-16, 22-27, 30-38 Закону України "Про державну службу").

I. СУТНІСТЬ ПРАВОВОГО ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ». ТИПИ ПОСАД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Чинним законодавством визначено, що *посада* – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, організації чи їх апарату (ст. 2 Закону України "Про державну службу").

Посадові особи – це керівники, заступники керівників державних органів чи їх апарату, інші службовці, на яких законами або підзаконними НПА покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консульта-тивно-дорадчих функцій (ст. 2 Закону України "Про державну службу").

Службовці – це група осіб, які професійно здійснюють управлінські й допоміжні функції та виконують завдання діючих державних органів, установ, підприємств, громадських організацій тощо.

Службові особи – це особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також постійно чи тимчасово обіймають на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Службовими особами, які займають відповідальне становище, є особи, посади яких згідно зі ст. 25 Закону України "Про державну службу" віднесені до третьої, четвертої, п'ятої та шостої категорій, а також судді, прокурори і

слідчі, керівники, заступники керівників органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів та одиниць.

Службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, є особи, зазначені в частині першій ст. 9 Закону України "Про державну службу" (Президент України, Голова Верховної Ради України та його заступники, народні депутати України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Голова та члени Конституційного Суду України, Голова та судді Верховного Суду України, голови та судді вищих спеціалізованих судів України, Генеральний прокурор України та його заступники), та особи, посади яких згідно зі ст. 25 того ж Закону віднесені до першої та другої категорій державних службовців (ст. 364, 368 Кодексу адміністративного судочинства України). Дещо спірним видається використання Т. Желюк наведеного визначення службових осіб у Кримінальному кодексі як визначення посадових осіб та об'єднання цих двох термінів під спільною назвою посадових осіб¹.

Державні службовці – це особи, які займають посади в державних органах, організаціях чи їх апараті, зайняті професійною діяльністю для розробки і реалізації управлінських рішень, спрямованих на виконання державних функцій (ст. 1 Закону України "Про державну службу").

Посади державних службовців в Концепції адміністративної реформи в Україні запропоновано поділяти на *три основних типи*: політичні, адміністративні, патронатні.

- Державні службовці, що обіймають *політичні посади*, є найвищими посадовцями держави. Вони розробляють державну політику та керують її реалізацією, їхня професійна діяльність *не* регулюється Законом України "Про державну службу". Це – Президент України, Голова Верховної Ради, народні депутати, Прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри, голови та судді Конституційного, Верховного та вищих спеціалізованих судів.

- Державні службовці, що обіймають *адміністративні посади*, є керівниками центральних, регіональних, місцевих державних органів, їх підрозділів, спеціалістами. Вони реалізують державну політику, готують проекти управлінських рішень вищого рівня, ухвалюють управлінські рішення регіонального та місцевого рівнів, забезпечують стабільну роботу органів державної влади, їхня професійна діяльність регулюється Законом України "Про державну службу". Це – заступники міністрів, голови державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, їх заступники, керівники управлінь, відділів, спеціалісти, голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, спеціалісти.

- Державні службовці, що обіймають *патронатні посади*, є допоміжними службовцями. Вони здійснюють організаційне, інформаційне та інше забезпечення діяльності керівників державних органів, їхня професійна діяльність *лише частково* регулюється Законом України "Про державну службу" (ст. 15, 30). Це – радники, консультанти, прес-секретарі, помічники та секретарі керівників. їх належність до державних службовців є частковою.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, лише державні службовці, які обіймають адміністративні посади, повністю відповідають характеристикам державної служби, а їхня професійна діяльність регулюється чинним Законом України "Про державну службу". Тому наступні підрозділи в основному будуть присвячені аналізу діяльності на адміністративних посадах.

II. КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА РАНГІВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглянемо класифікацію адміністративних посад державних службовців. Критеріями для класифікації посад державних службовців є:

організаційно-правовий рівень державного органу, який приймає їх на роботу;

обсяг і характер компетенції, притаманної цій посаді;

роль і місце посади в структурі державного органу.

Чинним законодавством закріплено *сім категорій* адміністративних посад державних службовців (ст. 25 Закону України "Про державну службу"):

До першої категорії належать посади: голів державних комітетів; керівників інших центральних органів влади; перших заступників міністрів (протягом 2001-2003 рр. – державних секретарів міністерств, невмотивовано скасованих Указом другого Президента України від 26 травня 2003 р. № 434/2003); голів ОДА; керівника Адміністрації (з 2005 р. – Секретаріату) Президента України; керівника Секретаріату Верховної Ради України; керівника апарату Верховного Суду України та деякі інші.

До другої категорії належать посади: заступників міністрів (протягом 2000-2003 рр. – заступників державних секретарів, скасованих згаданим вище указом і відповідною урядовою постановою від 17 липня 2003 р. № 1113); перших заступників голів ОДА; керівників підрозділів (департаментів і управлінь) Кабінету Міністрів України, Адміністрації (Секретаріату) Президента України, Секретаріату Верховної Ради України та деякі інші.

До третьої категорії належать посади: заступників керівників підрозділів Кабінету Міністрів України, Адміністрації (Секретаріату) Президента України, Секретаріату Верховної Ради України; консультантів, головних спеціалістів у цих підрозділах; заступників голів ОДА; керівників управлінь у міністерствах, голів РДА та деякі інші.

До четвертої категорії належать посади: спеціалістів Кабінету Міністрів України, Адміністрації (Секретаріату) Президента України, Секретаріату Верховної Ради України; заступників начальників управлінь у міністерствах; начальників управлінь ОДА; керівників апарату апеляційних судів та деякі інші.

До п'ятої категорії належать посади: спеціалістів міністерств та ОДА; заступників голів РДА; секретарів касаційних і апеляційних судів та деякі інші.

До шостої категорії належать посади: керівників управлінь РДА; спеціалістів управлінь ОДА; секретарів місцевих судів та деякі інші.

До сьомої категорії належать посади: спеціалістів РДА; спеціалістів їх управлінь та відділів і деякі інші.

Також чинним законодавством (Закон України "Про державну службу", постанова Кабінету Міністрів від 4 квітня 1996 р. №658) передбачено присвоєння державним службовцям, які займають адміністративні посади, одного з *п'ятнадцяти рангів* державних службовців залежно від займаної посади, кваліфікації та результатів роботи. Ранги присвоюються державним службовцям у межах відповідної категорії посад, а саме:

службовцям, які займають посади, віднесені до першої категорії, можуть присвоюватися ранги 1, 2 чи 3;

службовцям, які займають посади, віднесені до другої категорії, можуть присвоюватися ранги 3, 4 чи 5;

службовцям, які займають посади, віднесені до третьої категорії, можуть присвоюватися ранги 5, 6 чи 7;

службовцям, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, можуть присвоюватися ранги 7, 8 чи 9;

службовцям, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, можуть присвоюватися ранги 9, 10 чи 11;

службовцям, які займають посади, віднесені до шостої категорії, можуть присвоюватися ранги 11, 12 чи 13;

службовцям, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, можуть присвоюватися ранги 13, 14 чи 15.

Державним службовцям, які займають політичні чи патронатні посади, ранги державних службовців *не присвоюються*.

Державним службовцям, що зайняті на посадах спеціалізованих видів державної служби (військова, дипломатична, митна, податкова, прокурорська тощо), присвоюються військові чи спеціальні звання (ранги), що не збігаються з наведеними рангами.

Право присвоєння рангів державним службовцям залежно від категорії зайнятої ними посади мають (ст. 26 Закону України "Про державну службу"):

Президент України, що присвоює ранги, які відповідають посадам, віднесеним до першої категорії;

Кабінет Міністрів України, що присвоює ранги, які відповідають посадам, віднесеним до другої категорії;

керівники державних органів (установ), що присвоюють ранги, які відповідають посадам, віднесеним до третьої – сьомої категорій.

Ранг присвоюється:

при прийнятті на державну службу (обов'язково);

через два роки успішної роботи на займаній посаді (можливо);

у разі призначення на вищу посаду (можливо) та в деяких інших випадках.

Перехід на нижчу посаду чи звільнення з державної служби не призводять до пониження рангу чи його позбавлення.

Державний службовець може бути *позбавлений рангу лише за вироком суду* (ст. 26 Закону України "Про державну службу").

Можна додати, що в Україні, крім наведеної вище класифікації посад та рангів, закріплених чинним законодавством, є й інші, запропоновані науковцями чи авторами законопроектів про державну службу.

Так, А. Мельник і Т. Желюк пропонують розрізняти *п'ять рівнів* державних посад:

політико-державний рівень: Президент України; Прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри; Голова Верховної Ради та його заступники, народні депутати; голови Конституційного, Верховного та вищих спеціалізованих судів; Голова Центральної виборчої комісії; Голова НБУ; Генеральний прокурор тощо.

координаційно-забезпечувальний рівень: керівники Секретаріатів Президента України, Кабінету Міністрів, апарату Верховної Ради, Конституційного, Верховного та вищих спеціалізованих судів; керівники патронатних служб Президента України, Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів тощо;

адміністративно-державний рівень: заступники міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади, працівники міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо;

адміністративно-територіальний рівень: голови місцевих державних адміністрацій та їх працівники; керівники галузево-територіальних органів та їх працівники;

адміністративно-представницький рівень: керівники виконавчих органів місцевого самоврядування та їх працівники.

На відміну від семи категорій чинного Закону України "Про державну службу" та класифікації з п'яти рівнів посад, запропонованих А. Мельник і Т. Желюк, проект Закону "Про державну службу", розроблений Головердержслужбою протягом 2005-2006 рр., пропонує встановити *п'ять категорій* (замість семи) посад державної служби та п'ятнадцять рангів державних службовців:

Категорія посад з політичним призначенням (перший ранг): посади керівників та заступників керівників Секретаріату Президента України, апарату Верховної Ради; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів; голів місцевих державних адміністрацій тощо.

Категорія "А" посад державних службовців (перший – третій ранги): посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств та їх заступників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, керівників апарату колегіальних державних органів, які не є членами цих органів, керівників апарату інших органів державної влади.

Категорія "Б" посад державних службовців (третій – п'ятий ранги): посади керівників структурних підрозділів, Секретаріату Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників, директорів департаментів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і їх заступників, керівників урядових органів та їх заступників, заступників голів місцевих державних адміністрацій, керівників

апарату місцевих державних адміністрацій, директорів департаментів інших органів державної влади.

Категорія "В" посад державних службовців (п'ятий – п'ятнадцятий ранги): посади керівників інших структурних підрозділів в органах виконавчої влади та урядових органах, а також їх заступників, керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх заступників, керівників територіальних органів урядових органів та їх заступників, керівників інших структурних підрозділів в інших органах державної влади та їх заступників, спеціалістів, консультантів, експертів та інші посади державної служби у Секретаріаті Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, державні службовці на яких не виконують керівних функцій.

Категорія "Г" посад державних службовців (п'ятий – п'ятнадцятий ранги): посади спеціалістів, консультантів, посади державної служби, державні службовці на яких не виконують керівних функцій, крім зазначених у категорії "В" посад державних службовців.

На жаль, цей законопроект, який обґрунтовано передбачає відновлення посад державних секретарів Кабінету Міністрів та міністерств, так і не внесено до Верховної Ради, а законопроект "Про Кабінет Міністрів України", розроблений робочою групою Кабінету Міністрів восени 2006 р., і ухвалений, всупереч обґрунтованим запереченням Президента, як однойменний Закон України у січні 2007 р., відкидає цю позитивну ідею в принципі.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Тип, рівень чи категорія посади та ранг державного службовця є важливими характеристиками статусу посадової особи, але не вичерпують сукупності таких характеристик, які буде розглянуто в наступному підрозділі.

ІІІ. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Правовий статус державного службовця – це система правових норм, які регулюють права і обов'язки, особливості та обмеження, заохочення і відповідальність, пов'язані з перебуванням на державній службі та виконанням професійних обов'язків.

Правовий статус державних службовців в Україні визначається та регулюється чинною Конституцією України, Законом України "Про державну службу" та іншими нормативно-правовими актами, частина з яких наведена в Переліку джерел.

Правовий статус державного службовця окреслюють такі основні складові (ст. 9-16, 22-27, 30-38 Закону України "Про державну службу"):

правове визначення державної служби, державних службовців та посадових осіб;

обов'язки державних службовців;

права і свободи осіб, що перебувають на державній службі;

обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу;

обмеження, пов'язані з проходженням державної служби;

необхідність декларування доходів для державних службовців;

особливості юридичної відповідальності державних службовців;
 особливості прийняття, проходження і припинення державної служби;
 правові норми економічного забезпечення державної служби;
 правові гарантії соціального захисту державних службовців тощо.

Деякі фахівці пропонують зараховувати до складових правового статусу державного службовця ще й професійну компетентність, але поки що ця пропозиція не закріплена в чинних НПА.

Нижче деталізовано вже перелічені складові правового статусу державного службовця.

Наведемо декілька визначень, вже розглянутих нами поодиноці, як сукупність, що розкриває сутність правового статусу державного службовця:

Державна служба – це сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, призначених для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства.

Державний службовець – це посадова особа, яка призначається на постійній основі (як правило), отримує певні повноваження, деякі державні гарантії (правові, економічні, соціальні) і добровільно бере на себе зобов'язання дотримуватись певних обмежень, пов'язаних із виконанням державних обов'язків.

Посадові особи – це керівники, заступники керівників державних органів чи їх апарату, інші службовці, на яких законами або підзаконними НПА покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Основні обов'язки державних службовців за чинним законодавством згідно зі ст. 10 Закону України "Про державну службу" такі:

- додержання чинної Конституції України та інших НПА;
- забезпечення ефективної роботи державних органів;
- недопущення порушень прав і свобод громадян;
- точне і своєчасне виконання службових обов'язків, рішень державних органів і посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;
- забезпечення державної таємниці та приватної інформації про громадян;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення власної кваліфікації.

Права і свободи осіб, що перебувають на державній службі, за чинним законодавством складаються із загальнолюдських та посадових.

Загальнолюдські права і свободи, тобто права і свободи, які Конституцією України гарантуються всім громадянам України (ст. 21-64), за винятком професійних обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби (наведені нижче):

- природні, або особисті (право на життя, свободу і особисту недоторканність, повагу до гідності, свободу пересування, недоторканність житла, таємницю листування, свободу слова, свободу світогляду, на судовий

захист своїх особистих прав тощо);

громадянські, або політичні (право на об'єднання в профспілки, на участь в управлінні державою, на мирні збори та демонстрації, на звернення, на судовий захист своїх громадянських прав тощо);

соціально-економічні (право на власність і результати своєї інтелектуальної діяльності, на працю, відпочинок, соціальний захист, житло, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, здорове довкілля, освіту, на свободу творчості, судовий захист своїх соціально-економічних прав тощо).

Посадові права – це права, надані для виконання службових обов'язків (ст. 11 Закону України "Про державну службу"):

право брати участь у розгляді питань та прийнятті рішень у межах своєї компетенції;

право отримувати від державних органів, підприємств, установ необхідну інформацію в межах своєї компетенції;

право на повагу до себе;

право на чітке визначення службових повноважень;

право на відповідну оплату праці;

право на просування по службі;

право ознайомлюватись із матеріалами, які стосуються проходження особою державної служби;

право вимагати службового розслідування щодо себе;

право на здорові, безпечні умови праці;

право на соціальний і правовий захист своїх інтересів;

право на захист своїх прав в державних органах, зокрема в судах.

Обов'язки та посадові права державних службовців залежно від конкретної посади та місця роботи (певного державного органу) деталізуються в положенні про цей орган влади, положенні про структурний підрозділ, в якому працює державний службовець, та посадовій інструкції на ту чи іншу посаду (заступника завідувача загального відділу, головного спеціаліста юридичного відділу, провідного спеціаліста відділу економіки, спеціаліста відділу освіти тощо).

Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, передбачені в ст. 12 Закону України "Про державну службу", полягають у тому, що не можуть бути обраними або призначеними на посаду особи, які:

визнані недієздатними;

мають судимість, несумісну з посадою;

будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі близьким родичам;

підпадають під інші обмеження, прямо передбачені законами України.

Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, передбачені в ст. 16 Закону України "Про державну службу":

державні службовці не мають права вчиняти дії, передбачені ст. 1 та 5 Закону України "Про боротьбу з корупцією", тобто отримувати подарунки, послуги, кредити, позички, пільги, знижки в ціні (замасковані хабарі) тощо;

сприяти фізичним та юридичним особам в отриманні пільг; займатися

прямо чи опосередковано підприємницькою діяльністю;

працювати за сумісництвом (крім наукової, викладацької, медичної, творчої діяльності);

брати участь у страйках та інших діях, що перешкоджають нормальному функціонуванню державних органів.

Також є інші обмеження, встановлені законодавством України.

Декларування доходів державних службовців визначено у ст. 13 Закону України "Про державну службу" так:

Державні службовці (особи, які претендують на зайняття посад держслужбовців) подають декларації про доходи, майно, фінансові зобов'язання свої та всіх членів сім'ї. Декларації подаються і зберігаються за місцем служби (майбутньої служби) щорічно до 15 квітня наступного за звітним роком (одночасно з іншими документами на конкурс). Неподання декларації чи подання неправдивої є підставою для припинення державної служби та судової відповідальності (накладення адміністративного стягнення).

Особливості юридичної відповідальності державних службовців визначені чинним українським законодавством і будуть деталізовані в наступному підрозділі.

Особливості прийняття на державну службу, її **проходження і припинення**, врегульовані у ст. 15-19, 22-23, 30-31 Закону України "Про державну службу" буде детально розглянуто в наступному розділі.

Правові гарантії економічного забезпечення та соціального захисту також врегульовані ст. 32-37, 37-1 Закону України "Про державну службу" і будуть розглянуті в наступних розділах.

Слід зазначити, що правовий статус конкретного державного службовця *виникає* в момент заміщення конкретної посади, *змінюється* при переміщенні з посади на посаду і *припиняється* з припиненням державної служби.

Вже згадуваний проект Закону "Про державну службу", розроблений Головердержслужбою, визначає правовий статус державного службовця сукупністю складових (схожими до визначених чинним законодавством і наведених вище) з деякими відмінностями, що позначені нами курсивом:

обов'язки державних службовців (дотримання законодавства і *принципів державної служби; використання державної мови; забезпечення досягнення цілей, ефективне виконання завдань та реалізація функцій органів державної влади; виконання службових обов'язків; виконання наказів та розпоряджень керівників; дотримання посадових інструкцій, порядків та регламентів; постійне навчання, підвищення кваліфікації та удосконалення службової діяльності*);

права державних службовців (на заробітну плату залежно від займаної посади, рангу державного службовця та результатів службової діяльності; професійне навчання; просування по службі; пенсійне забезпечення; проведення службового розслідування; оскарження рішень про звільнення, накладення дисциплінарного стягнення; отримання необхідної інформації; повагу до своєї особистості, гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку

керівників, співробітників і громадян; безперешкодне ознайомлення з документами, що стосуються проходження ними державної служби; здорові, безпечні та належні для високопродуктивної діяльності умови служби; участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій та блоків);

виконання державним службовцем лише законного наказу (розпорядження);

відсторонення від здійснення службових повноважень (за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків за посадою без поважних причин), яке передбачене і чинним законодавством (ст. 22 Закону України "Про державну службу"), але захищене не як елемент правового статусу, а як елемент проходження державної служби;

політична нейтральність державних службовців та обмеження їх членства в політичних партіях (*припинення членства в партії* на час проходження державної служби);

інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби (заборона займатися підприємницькою діяльністю чи працювати за сумісництвом, обмеження права займатися викладацькою, лікувальною чи концертною діяльністю);

декларування доходів державними службовцями;

граничний вік перебування на посадах державної служби, крім політичних посад та посад категорії "А" (для чоловіків – 60 років, для жінок – 55 років);

порядок реалізації прав державного службовця.

Наступний підрозділ присвячений деталізації особливостей юридичної відповідальності державних службовців.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Слід зазначити, що правовий статус конкретного державного службовця *виникає* в момент заміщення конкретної посади, *змінюється* при переміщенні з посади на посаду і *припиняється* з припиненням державної служби.

Державні службовці (особи, які претендують на зайняття посад держслужбовців) подають декларації про доходи, майно, фінансові зобов'язання свої та всіх членів сім'ї. Декларації подаються і зберігаються за місцем служби (майбутньої служби) щорічно до 15 квітня наступного за звітним роком (одночасно з іншими документами на конкурс). Неподання декларації чи подання неправдивої є підставою для припинення державної служби та судової відповідальності (накладення адміністративного стягнення).

IV. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Юридична відповідальність будь-яких осіб за правопорушення, встановлена в Україні чинним законодавством у таких видах: конституційна, адміністративна, бюджетна, дисциплінарна, кримінальна, цивільна. Мають нести юридичну відповідальність за свої протиправні дії чи бездіяльність і державні службовці.

Юридична відповідальність – це закріплений у законодавстві та забезпечуваний державою обов'язок правопорушника – державного службовця зазнати примусового позбавлення певних цінностей. Розрізняють такі види юридичної відповідальності державних службовців залежно від рівня суспільної небезпеки порушення: дисциплінарну, адміністративну, цивільну, кримінальну (ст. 14, 38 Закону України "Про державну службу").

Дисциплінарна відповідальність державних службовців – це один із видів юридичної відповідальності, яка застосовується до порушників трудової дисципліни. У межах нашого курсу будемо розрізняти такі різновиди дисциплінарної відповідальності державних службовців:

загальнотрудова дисциплінарна відповідальність, передбачена Кодексом законів про працю України (ст. 147-152) за порушення трудової дисципліни для будь-яких найманих працівників у вигляді таких стягнень, як догана чи звільнення;

спеціальна дисциплінарна відповідальність, передбачена Законом України "Про державну службу" (ст. 14) лише для державних службовців. Підстави спеціальної відповідальності та види стягнень наведено нижче.

Дисциплінарні стягнення накладаються на державних службовців:

за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;

за перевищення повноважень;

за порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби;

за вчинок, який порочить цього державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

Види додаткових дисциплінарних стягнень для державних службовців:

попередження про неповну службу відповідність;

затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Адміністративна відповідальність державних службовців – це один із видів юридичної відповідальності посадових осіб за адміністративні правопорушення, що виникає у випадках неправомірних дій та реалізується у формі адміністративних стягнень (попередження, штраф, конфіскація, виправні роботи, адміністративний арешт, звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави; скасування чи визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень, зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії чи утриматися від вчинення певних дій, стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на компенсацію шкоди, завданої його діями чи бездіяльністю тощо), передбачених

Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст. 14, 24), Кодексом адміністративного судочинства України (ст. 105) і Законом України "Про боротьбу з корупцією" (ст. 7-12).

Неправомірні дії для посадових осіб можуть полягати: в невиконанні чи неналежному виконанні службових обов'язків; перевищенні службових повноважень; зловживанні службовими повноваженнями.

Цивільна відповідальність (цивільно-правова відповідальність) державних службовців – це один із видів юридичної відповідальності, що полягає в майновій відповідальності посадових осіб, яка виникає у випадках неправомірних дій, невиконання договірних зобов'язань, заподіяння особистої чи майнової шкоди та встановлюється Цивільним кодексом України. Майнова відповідальність державних органів чи їх посадових осіб реалізується в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, за рішенням адміністративного суду у формі: відновлення становища, яке передувало правопорушенню; відшкодування збитків; компенсації моральної шкоди; припинення чи зміни протиправних правовідносин тощо (ст. 171-183).

Кримінальна відповідальність державних службовців – це один із видів юридичної відповідальності, що застосовується від імені держави за вироком суду до службової особи, визнаної винною у вчиненні злочину, пов'язаного зі службовою діяльністю, і полягає в передбачених Кримінальним кодексом України обмеженнях прав і свобод засудженого (ст. 50).

Кримінальна відповідальність державних службовців настає у випадках: порушення основ національної безпеки України; порушення виборчих, трудових та інших прав і свобод людини та громадянина; порушення законодавства про бюджетну систему України; видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку; зловживання владою чи службовим становищем; перевищення влади чи службових повноважень; службового підроблення; службової недбалості; одержання хабара; давання хабара; провокації хабара(ст. 109-110,157-163,168-173,175-177, 183-184, 210-211, 364-370).

Кримінальна відповідальність реалізується у формі покарань, які застосовуються лише судом та мають такі види: штраф; позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; службові обмеження для військовослужбовців; конфіскація майна; арешт; обмеження волі; тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; позбавлення волі на певний строк; довічне позбавлення волі (ст. 50-64).

Нагадаємо, що Кримінальний кодекс України визнає службовими особами осіб, посади яких віднесені до третьої, четвертої, п'ятої та шостої категорій, а також суддів, прокурорів і слідчих, керівників, заступників керівників органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів та одиниць (ст. 364).

Службовими особами, які займають особливо відповідальне становище,

Кримінальний кодекс України визнає осіб, зазначених у частині першій ст. 9 Закону України "Про державну службу" (Президент України, Голова Верховної Ради України та його заступники, народні депутати України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Голова та члени Конституційного Суду України, Голова та судді Верховного Суду України, Голови та судді вищих спеціалізованих судів України, Генеральний прокурор України та його заступники), та особи, посади яких згідно зі ст. 25 того ж Закону віднесені до першої та другої категорій державних службовців (ст. 368).

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Для перевірки належного (неналежного) та правомірного (неправомірного) виконання посадових обов'язків державним службовцем і його притягнення до юридичної відповідальності, проводиться службове розслідування, порядок якого буде деталізовано в наступному підрозділі.

Цивільна відповідальність (цивільно-правова відповідальність) державних службовців – це один із видів юридичної відповідальності, що полягає в майновій відповідальності посадових осіб, яка виникає у випадках неправомірних дій, невиконання договірних зобов'язань, заподіяння особистої чи майнової шкоди та встановлюється Цивільним кодексом України. Майнова відповідальність державних органів чи їх посадових осіб реалізується в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, за рішенням адміністративного суду у формі: відновлення становища, яке передувало правопорушенню; відшкодування збитків; компенсації моральної шкоди; припинення чи зміни протиправних правовідносин тощо (ст. 171-183).

Кримінальна відповідальність державних службовців – це один із видів юридичної відповідальності, що застосовується від імені держави за вироком суду до службової особи, визнаної винною у вчиненні злочину, пов'язаного зі службовою діяльністю, і полягає в передбачених Кримінальним кодексом України обмеженнях прав і свобод засудженого (ст. 50).

V. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Одним із елементів правового статусу державних службовців є передбачене чинним законодавством право державних службовців вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри щодо себе (ст. 11 Закону України "Про державну службу". Є й інші причини крім вимоги службовця для службових розслідувань стосовно державних службовців. Підстави, організація і процедура проведення службових розслідувань спочатку були врегульовані постановою Кабінету Міністрів "Про затвердження Порядку проведення службового розслідування" від 4 березня 1995 р. № 160, а нині регулюються постановою Кабінету Міністрів "Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців" від 13 червня 2000 р. № 950.

Під *службовим розслідуванням* стосовно державного службовця будемо розуміти нормативно врегульовану перевірку виконання цим державним службовцем своїх службових обов'язків групою уповноважених осіб (комісією) з метою обґрунтування висунутих до нього претензій чи спростування останніх.

Вичерпний *перелік підстав* для проведення службового розслідування стосовно державних службовців, визначених в НПА, міститься в п. 1 постанови Кабінету Міністрів від 13 червня 2000 р. №950 (далі – Постанова):

невиконання або неналежне виконання ними службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян;

недодержання ними законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, порушення етики поведінки;

вимогу державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

За анонімними повідомленнями, заявами та скаргами службове розслідування не проводиться.

Рішення щодо проведення службового розслідування приймається вищими посадовими особами України (Президент, Прем'єр-міністр), першим віце-прем'єр-міністром України, керівником державного органу (посадовою особою), що призначив на посаду державного службовця, стосовно якого має проводитися службове розслідування, керівником органу, в якому працює державний службовець.

Головдержслужба може проводити службові розслідування за дорученням вищих посадових осіб України та Першого віце-прем'єр-міністра України, а у разі безпосереднього звернення до Головдержслужби державного службовця рішення щодо проведення службового розслідування приймається керівником Головдержслужби (п. 2 Постанови).

Рішенням щодо проведення службового розслідування призначаються *комісія* з проведення службового розслідування (голова комісії, інші члени комісії), *мета* і *дата* початку та закінчення службового розслідування. *Термін* службового розслідування не може перевищувати двох

місяців.

Якщо рішення щодо проведення службового розслідування прийнято вищими посадовими особами України, Першим віце-прем'єр-міністром України, то склад комісії з проведення службового розслідування, мета і дата початку та закінчення службового розслідування визначаються керівником державного органу, якому доручено проведення службового розслідування. Службове розслідування у цьому випадку має бути проведене в термін, визначений посадовою особою, яка прийняла рішення про його проведення.

У разі потреби до проведення службового розслідування можуть залучатися вчені, працівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням із їх керівниками).

До участі у проведенні службового розслідування не повинні залучатися посадові особи державного органу, якщо обставини свідчать про їхню особисту зацікавленість у результатах розслідування (п. 3 Постанови).

Службове розслідування проводиться з *відстороненням державного службовця* від виконання повноважень за посадою або без такого відсторонення. Рішення про відсторонення приймається за поданням голови комісії з проведення службового розслідування керівником державного органу, в якому працює службовець.

За державним службовцем на час відсторонення від виконання повноважень за посадою зберігається заробітна плата (п. 4 Постанови).

Члени комісії з проведення службового розслідування несуть персональну відповідальність згідно із законодавством за *повноту, всебічність і об'єктивність висновків* службового розслідування та *нерозголошення інформації*, що стосується цього розслідування.

Членам комісії надається право:

отримувати від державних службовців, інших працівників державного органу, в якому працює особа, стосовно якої проводиться службове розслідування, усні чи письмові пояснення, консультації спеціалістів із питань службового розслідування;

ознайомлюватися і вивчати з виїздом на місце відповідні документи, у разі потреби знімати з них копії та долучати їх до матеріалів службового розслідування;

отримувати та збирати згідно із законодавством інформацію, пов'язану зі службовим розслідуванням, від інших юридичних та фізичних осіб на підставі запиту керівника державного органу (посадової особи), який призначив службове розслідування, або керівника державного органу, якому доручено проведення службового розслідування (п. 6 Постанови).

Особа, стосовно якої проводиться службове розслідування, має право в будь-який момент узяти в ньому участь, пояснювати факти, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про залучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень осіб, причетних до справи (п. 7 Постанови).

Зарезультатами службового розслідування комісія складає акт, у якому

зазначає:

факти і суть звинувачень або підозри, які стали підставою для проведення службового розслідування, посада, прізвище, ім'я та по батькові, рік народження, освіта, термін служби у державному органі і перебування на займаній посаді особи, стосовно якої проведено службове розслідування;

висновки службового розслідування, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, причини та умови, що призвели до порушення, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, що знімають з державного службовця безпідставні звинувачення або підозру.

Акт службового розслідування, підписаний членами комісії, надається для ознайомлення державному службовцю, стосовно якого проводилося розслідування, і подається на розгляд керівникові державного органу (посадової особи), який призначив службове розслідування.

За результатами розгляду керівник державного органу (посадова особа), який прийняв рішення щодо проведення службового розслідування, приймає в десятиденний термін відповідне рішення, з яким ознайомлюється державний службовець.

За матеріалами службового розслідування державний службовець може бути притягнутий до юридичної відповідальності (ст. 147-152 Кодексу законів про працю України, ст. 14, 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення, ст. 50, 109-110, 157-163, 175-177, 183-184, 210-211, 364-370 Кримінального кодексу України, ст. 174-176, 1173-1176 Цивільного кодексу України, ст. 105, 171-183 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 14, 38 Закону України "Про державну службу", ст. 7-12 Закону України "Про боротьбу з корупцією", п. 8-10 постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950).

ВИСНОВКИ З П'ЯТОГО ПИТАННЯ

Рішення за результатами службового розслідування державний службовець може оскаржити згідно з чинним законодавством (ст. 55 Конституції України, ст. 150, 221-241, 259 Кодексу законів про працю України, ст. 6, 17 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 11 Закону України "Про державну службу", п. 11 постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950). Відповідно, оскарження може бути спрямоване до державного органу вищого рівня, органу інспекції праці Мінпраці, Головдерж-служби, органів прокуратури, адміністративного суду.

Розглянута у підрозділах 6.1-6.5 сукупність правових категорій та норм утворює міжгалузевий інститут правового статусу українського державного службовця. Розуміння цього статусу допоможе під час набуття знань про решту інститутів державної служби.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ:

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Лише державні службовці, які обіймають адміністративні посади, повністю відповідають характеристикам державної служби, а їхня професійна діяльність регулюється чинним Законом України "Про державну службу". Тому

наступні підрозділи в основному будуть присвячені аналізу діяльності на адміністративних посадах.

2. Тип, рівень чи категорія посади та ранг державного службовця є важливими характеристиками статусу посадової особи, але не вичерпують сукупності таких характеристик, які буде розглянуто в наступному підрозділі.

3. Слід зазначити, що правовий статус конкретного державного службовця *виникає* в момент заміщення конкретної посади, *змінюється* при переміщенні з посади на посаду і *припиняється* з припиненням державної служби.

4. Державні службовці (особи, які претендують на зайняття посад держслужбовців) подають декларації про доходи, майно, фінансові зобов'язання свої та всіх членів сім'ї. Декларації подаються і зберігаються за місцем служби (майбутньої служби) щорічно до 15 квітня наступного за звітним роком (одночасно з іншими документами на конкурс). Неподання декларації чи подання неправдивої є підставою для припинення державної служби та судової відповідальності (накладення адміністративного стягнення).

5. Для перевірки належного (неналежного) та правомірного (неправомірного) виконання посадових обов'язків державним службовцем і його притягнення до юридичної відповідальності, проводиться службове розслідування, порядок якого буде деталізовано в наступному підрозділі.

6. *Цивільна відповідальність* (цивільно-правова відповідальність) державних службовців – це один із видів юридичної відповідальності, що полягає в майновій відповідальності посадових осіб, яка виникає у випадках неправомірних дій, невиконання договірних зобов'язань, заподіяння особистої чи майнової шкоди та встановлюється Цивільним кодексом України. Майнова відповідальність державних органів чи їх посадових осіб реалізується в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, за рішенням адміністративного суду у формі: відновлення становища, яке передувало правопорушенню; відшкодування збитків; компенсації моральної шкоди; припинення чи зміни протиправних правовідносин тощо (ст. 171-183).

7. *Кримінальна відповідальність* державних службовців – це один із видів юридичної відповідальності, що застосовується від імені держави за вироком суду до службової особи, визнаної винною у вчиненні злочину, пов'язаного зі службовою діяльністю, і полягає в передбачених Кримінальним кодексом України обмеженнях прав і свобод засудженого (ст. 50).

8. Рішення за результатами службового розслідування державний службовець може оскаржити згідно з чинним законодавством (ст. 55 Конституції України, ст. 150, 221-241, 259 Кодексу законів про працю України, ст. 6, 17 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 11 Закону України "Про державну службу", п. 11 постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950). Відповідно, оскарження може бути спрямоване до державного органу вищого рівня, органу інспекції праці Мінпраці, Голодерж-служби, органів прокуратури, адміністративного суду.

9. Розглянута у підрозділах 6.1-6.5 сукупність правових категорій та норм утворює міжгалузевий інститут правового статусу українського державного

службовця. Розуміння цього статусу допоможе під час набуття знань про решту інститутів державної служби.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 3. КЕРУВАННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Гілки державної влади та поділ повноважень між ними
2. Державний устрій України. Влада, її структура і правові джерела
3. Виконавча гілка влади як складова системи державного управління в Україні. Система центральних органів виконавчої влади
4. Регіональні та місцеві органи виконавчої влади. Виконавчі органи місцевих рад
5. Управління державною службою та його методи

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.
2. Конституція вольностей Війська Запорозького Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. (Правовий уклад та конституція відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладені між ясненьовельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня у Бендерах) (не чинна).
44. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 р. (не чинна).
45. Законодавчий акт гетьмана Павла Скоропадського "Закони про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р. (не чинний).
46. Конституція ССРСР, утверджена Чрезвычайным VIII съездом Советов 5 декабря 1936 г. (не чинна).
47. Конституция СССР, утвержденная Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (не чинна).
48. Конституція УСРР, затверджена Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. (не чинна).
49. Конституція УСРР, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 р. (не чинна).
50. Конституція УРСР, затверджена Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом Рад 30 січня 1937 р. (не чинна).
51. Конституція УРСР, затверджена Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. (не чинна).
52. Універсал (I) Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього від 23 (10) червня 1917 р.
53. Універсал (II) Центральної Ради від 16 (3) липня 1917р.

54. Універсал (III) Центральної Ради від 20 (7) листопада 1917 р.
55. Універсал (IV) Центральної Ради від 22 (9) січня 1918 р
56. Указ російської імператриці Катерини II "Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи" від 7 листопада 1775 р.
57. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971р. №322.
58. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X.
59. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.
60. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV.
61. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. № 509-XII.
62. Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. №656-XII.
63. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Визначити гілки державної влади та поділ повноважень між ними, державний устрій України, влада, її структура і правові джерела, виконавча гілка влади як складова системи державного управління в Україні, система центральних органів виконавчої влади, регіональні та місцеві органи виконавчої влади.

ВСТУП

Державна влада є однією з найважливіших категорій політичної теорії і практики. Державна влада є найповнішим втіленням політичної влади і реалізується її суб'єктами шляхом:

- ухвалення законів та інших нормативно-правових актів (НПА);
- застосування різноманітних засобів управління (в тому числі виконання НПА);
- здійснення правосуддя.

Розвинута державна влада вимагає потужного державного механізму з юридичним закріпленням повноважень кожного органу, його функцій, прав та обов'язків, їх чіткого розмежування і обмеження.

Основним інструментом цього є право. Обмеження влади правом означає:

- недопущення її одноосібної концентрації;
- поділ її функцій між гілками влади;
- суворе дотримання основного принципу публічного права: владі заборонено все, крім прямо дозволеного законом.

Це обмеження правом і поділ функцій між гілками державної влади потрібні для того, щоб шляхом взаємних стримувань та противаг гілок влади зменшити ймовірність зловживань владою.

Термін "поділ влади" (дослівний переклад з англ. *separation of powers*) у всіх на слуху, але його російський та український переклади не досить коректні. Точніше було б говорити про поділ повноважень єдиної державної влади між різними гілками влади. Так за Р. Дарендорфом, "поділ влади – це розмежування функцій **єдиної державної влади**, розподіл повноважень між відповідними державними органами для забезпечення їх балансу і взаємного стримування". Отже, надалі (в межах посібника) будемо вживати термін "поділ влади", розуміючи, що йдеться про єдину неподільну державну владу і розподіл державних повноважень між гілками влади.

І. ГІЛКИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ НИМИ

Розвинута державна влада вимагає потужного державного механізму з юридичним закріпленням повноважень кожного органу, його функцій, прав та обов'язків, їх чіткого розмежування і обмеження.

Основним інструментом цього є право. Обмеження влади правом означає:

- недопущення її одноосібної концентрації;
- поділ її функцій між гілками влади;
- суворе дотримання основного принципу публічного права: владі заборонено все, крім прямо дозволеного законом.

Це обмеження правом і поділ функцій між гілками державної влади потрібні для того, щоб шляхом взаємних стримувань та противаг гілок влади зменшити ймовірність зловживань владою.

Термін "поділ влади" (дослівний переклад з англ. *separation of powers*) у всіх на слуху, але його російський та український переклади не досить коректні. Точніше було б говорити про поділ повноважень єдиної державної влади між різними гілками влади. Так за Р. Дарендорфом, "поділ влади – це розмежування функцій **єдиної державної влади**, розподіл повноважень між відповідними державними органами для забезпечення їх балансу і взаємного стримування". Отже, надалі (в межах посібника) будемо вживати термін "поділ влади", розуміючи, що йдеться про єдину неподільну державну владу і розподіл державних повноважень між гілками влади.

Відповідно, головні ідеї поділу влади такі:

- виокремлення трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової);
- розподіл повноважень між ними та обмеження цих повноважень;
- запобігання зосередженню державної влади в руках однієї гілки влади, для чого законом має бути передбачено:
 - право парламенту на імпічмент президента та відставку уряду;
 - право президента (прем'єра) на обґрунтований розпуск парламенту;
 - незбігання термінів перебування керівників різних гілок при владі;
 - обмеження кількості термінів перебування при владі.

Законодавчу владу здійснює представницький орган – парламент (одночинний або двопалатний), який наділений виключними повноваженнями щодо ухвалення вищих НПА – законів.

Виконавчу владу здійснюють голова держави (монарх, президент), уряд, центральні органи виконавчої влади (міністерства і відомства), регіональні та місцеві органи виконавчої влади, наділені повноваженнями для виконання загальносистемних і галузевих функцій, в тому числі щодо застосування законів та ухвалення підзаконних НПА.

Судову владу реалізують суди різних напрямів та рівнів (конституційний та верховний, касаційні, апеляційні та місцеві суди), наділені виключними повноваженнями щодо здійснення судочинства (конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного тощо).

У наступних розділах буде розглянуто реалізацію цих принципів, ідей у сучасній Україні та напрями, переваги й недоліки їх реформування з урахуванням конституційної реформи 2004-2006 рр.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Розвинута державна влада вимагає потужного державного механізму з юридичним закріпленням повноважень кожного органу, його функцій, прав та обов'язків, їх чіткого розмежування і обмеження.

Термін "поділ влади" (дослівний переклад з англ. *separation of powers*) у

всіх на слуху, але його російський та український переклади не досить коректні. Точніше було б говорити про поділ повноважень єдиної державної влади між різними гілками влади. Так за Р. Дарендорфом, "поділ влади – це розмежування функцій **єдиної державної влади**, розподіл повноважень між відповідними державними органами для забезпечення їх балансу і взаємного стримування".

II. ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ. ВЛАДА, ЇЇ СТРУКТУРА І ПРАВОВІ ДЖЕРЕЛА

Існуючий державний устрій України склався протягом 1991-1996 рр. шляхом поступової трансформації устрою, який мала УРСР на момент проголошення незалежності 24 серпня 1991 р. Результати цієї трансформації було закріплено в чинній Конституції України та низці законів. Відповідно до нашого національного законодавства:

- Україна – суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1).
- За формою державного устрою Україна є унітарною державою (ст. 2).
- Форма правління – республіка. Носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні – народ (ст. 5). В українській державі законодавчо закріплено дві основні форми здійснення влади:

— *безпосередню* – шляхом виборів, референдумів, рішенням сходів (ст. 69-74 Конституції, ст. 2, 7-9 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні");

— *опосередковану* (через органи державної влади та місцевого самоврядування) (ст. 140 Конституції, ст. 2, Закону "Про місцеве самоврядування в Україні").

- У чинній українській Конституції закріплено принципи розподілу повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади і верховенства права (ст. 6, 8). Структуру державної влади в Україні наведено на рис .4.1.

- Глава української держави – Президент. Порядок його обрання (обирається громадянами України на п'ять років), заміщення, усунення з посади, його повноваження закріплені в розділі V чинної Конституції (ст. 102-112). Так, Президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини.

Президент представляє Україну в міжнародних відносинах, керує зовнішньополітичною діяльністю, укладає міжнародні договори; припиняє повноваження Верховної Ради; вносить до Верховної Ради кандидатури Прем'єр-міністра, міністра оборони, міністра закордонних справ, голови Служби безпеки; призначає послів, третину суддів Конституційного Суду, суддів судів загальної юрисдикції, половину членів Ради

Національного банку і голову правління НБУ; призначає за узгодженням з Верховною Радою Генерального прокурора; створює суди; є верховним головнокомандувачем Збройних Сил; формує та очолює Раду національної

безпеки і оборони України тощо.

- Рада національної безпеки і оборони України (РНБО) є координаційним органом із питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Головою РНБО є Президент України. Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України (ст. 107 Конституції України).

Державне управління. Керування державною службою в Україні

- Порядок формування, структура та повноваження законодавчої гілки влади, представленої єдиним органом – Верховною Радою, визначено в розділі IV чинної Конституції (ст. 75-101). Однопалатний парламент – Верховна Рада у складі 450 народних депутатів обирається громадянами України на п'ять років. Верховна рада приймає закони, призначає уряд, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики тощо.

- Виконавчу гілку влади очолює Кабінет Міністрів, який формується Верховною Радою за поданням Президента і Прем'єр-міністра, забезпечує здійснення внутрішньої (фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування) та зовнішньої політики держави. Ця гілка представлена також іншими органами виконавчої влади (центральними, регіональними, місцевими). Порядок формування, структура, повноваження місцевих державних адміністрацій закріплені в чинному законодавстві (ст. 113-120 Конституції України, Закон України "Про місцеві державні адміністрації").

- Національний банк України (НБУ) є центральним банком країни, особливим центральним органом державного управління, очолюваним головою правління, якого призначає Верховна Рада за поданням Президента. НБУ за своєю суттю належить до виконавчої гілки влади (на думку автора), але не підпорядковується Кабінету Міністрів. Юридичний статус НБУ, завдання, функції (забезпечує стабільність грошової одиниці України – гривні; визначає та проводить грошово-кредитну політику; здійснює емісію національної валюти України та організовує її обіг; виступає кредитором для комерційних банків і організовує систему рефінансування; здійснює банківське регулювання та нагляд; представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах тощо), повноваження і принципи організації визначаються чинною Конституцією та спеціальним законодавством (ст. 99-100 Конституції України, ст. 2, 6-23 Закону України "Про Національний банк України).

- Система органів прокуратури, очолювана Генеральним прокурором (який призначається і звільняється Президентом за згодою Верховної Ради), за своєю суттю належить до виконавчої гілки влади (на думку автора), але не підпорядковується Кабінету Міністрів. Структура прокуратури, повноваження (підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді; нагляд за додержанням законодавства при здійсненні оперативної-розшукової діяльності, дізнання, досудового слідства,

виконанні покарань; тимчасово, але вже більше десяти років, проведення досудового слідства і нагляд за додержанням і застосування законів) та порядок діяльності закріплені в розділі VII чинної Конституції та спеціальному законодавстві (ст. 121-123 Конституції України, Закон України "Про прокуратуру").

- Судова гілка влади представлена: Конституційним Судом та системою судів загальної юрисдикції, очоленою Верховним Судом (загальні та спеціалізовані суди – адміністративні й господарські). Суддів Конституційного Суду призначають лише на один дев'ятирічний термін: Президент, Верховна Рада та з'їзд суддів України (по одній третині – по шість суддів). Суддів судів загальної юрисдикції на перший п'ятирічний термін призначає Президент, а потім судді безстроково обираються Верховною Радою. Структура, порядок формування та повноваження судів загальної юрисдикції (загальних та спеціалізованих; місцевих, апеляційних та касаційних) і Конституційного Суду закріплені в чинному законодавстві (ст. 124-131, 147-153 Конституції України, Закони України "Про статус суддів", "Про Конституційний Суд", "Про судоустрій України").

- Територіальний устрій України закріплено в розділі IX чинної Конституції (ст. 132-433).

Розділнить ПД сумнів тезу ст. 2 чинної Конституції про унітарний устрій), 24 області та міста Київ і Севастополь.

- Місцеве самоврядування, до якого входять сільські, селищні, міські голови; сільські, селищні, міські, районні та обласні ради; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Порядок формування, структура, повноваження закріплені в чинному законодавстві (ст. 140-146 Конституції України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад крім власних повноважень виконують також делеговані державою повноваження.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Спираючись на викладене вище, (після набуття в 2006 р. чинності змінами, внесеними до Конституції Законом України "Про внесення змін до Конституції України") Україна є регіональною (змішано унітарно-федеративною) республікою парламентсько-президентського типу, яка має на меті стати демократичною, соціальною та правовою державою. Для вивчення державної служби найбільш цікавою є виконавча гілка влади.

III. ВИКОНАВЧА ГІЛКА ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Вище вже було показано, що державна влада в Україні здійснюється трьома гілками державної влади, в тому числі виконавчою владою, яка повинна:

- організувати і реалізовувати внутрішню та зовнішню політику держави;

- забезпечувати здійснення втіленої в законах волі народу;
- захищати людські права і свободи, теж втілені в закони.

Під терміном "виконавча влада" розуміємо сукупність державних органів та установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції.

Назвемо деякі з цих функцій:

- нормотворчу;
- нормозастосовчу (виконання НПА);
- розпорядчі функції:
 - керівництво цивільною та військовою адміністрацією;
 - керівництво зовнішньою та внутрішньою політикою;
 - керівництво державним апаратом.

Державний апарат – це система державних органів, що пов'язані між собою спільними принципами, єдністю кінцевих цілей та взаємодією, наділені владними повноваженнями та необхідними ресурсами (людськими, інформаційними, фінансовими, матеріально-технічними і т. ін.) для виконання функцій держави.

Державний орган – це організований колектив, частина державного апарату, що має певну владну компетенцію, виконує публічні функції, його структура і діяльність врегульовані НПА.

Державна установа – це організований колектив, що не ухвалює владних рішень щодо населення, проте обслуговує населення, державу в цілому та/чи її окремі органи.

Державний апарат тісно пов'язаний з такою згадуваною вище управлінською категорією, як бюрократія. За М. Вебером, *бюрократія* – це специфічна форма соціальної організації державного управління, яка має певні переваги та недоліки. До її *переваг* належать:

- чіткий раціональний поділ управлінської праці;
- жорстка ієрархічна система вертикальних зв'язків;
- спеціалізація управлінців;
- стандартизація управлінської праці;
- чітка система правил щодо прав та обов'язків коленого бюрократа;
- відсутність особистісної складової в службових відносинах;
- чітка система методів виконання типових завдань;
- прийняття на роботу за кваліфікаційним конкурсом;
- стратегія довічного найму на роботу;
- просування службовою ієрархією відповідно до кваліфікації та компетентності;
- як наслідок викладеного вище – висока ефективність.

Основні *недоліки* бюрократії:

- тенденція до ухилення від суспільного контролю;
- необмежене зростання апарату (авторозмноження);
- претензії на виняткове становище в суспільстві.

З цього можна зробити висновок про те, що використання бюрократії доцільне, проте, спираючись на її переваги, слід обмежувати властиві їй недоліки.

Система органів виконавчої влади складається з її вищого органу, центральних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади.

Слід зазначити, що за чинною Конституцією Президент не належить до жодної гілки влади (на думку автора, це не вельми логічно та ефективно, оскільки за природою президентська влада найближче є до виконавчої). Тому, на думку автора, було б доцільно реформувати Конституцію, закріпивши норму, за якою саме Президент очолює би виконавчу гілку влади і несе відповідальність за результати її діяльності (президентська республіка). Натомість ідеологи конституційної реформи 2004-2006 рр. та законодавці пішли в протилежний бік (Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV), створивши ще більш суперечливу та менш ефективну систему виконавчої влади (парламентсько-президентська республіка з порушенням балансу повноважень гілок влади на користь депутатської більшості парламенту і дивним, нелогічним механізмом формування уряду, в якому частина міністрів призначається без формального узгодження чи, хоча б повідомлення Прем'єр-міністра), ніж та, що існувала в Україні протягом 1996-2005 рр. (президентсько-парламентська республіка з величезними повноваженнями Президента, проте логічним і цілісним механізмом формування уряду Президентом за поданням Прем'єр-міністра).

Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується через відповідних міністрів

Вищим органом виконавчої влади відповідно до чинної Конституції є Кабінету Міністрів України (ст. 113), що призначається Верховною Радою: за поданням Президента, який вносить кандидатури Прем'єр-міністра за пропозицією депутатської більшості (однопартійної чи коаліційної) та кандидатури міністра закордонних справ і міністра оборони (на власний розсуд); за поданням Прем'єр-міністра, який вносить кандидатури решти членів Кабінету Міністрів (ст. 114).

Такий дивний механізм формування складу Кабінету Міністрів, за яким частина міністрів призначається без згоди і, можливо, навіть без відома Прем'єр-міністра, запроваджений як наслідок конституційної реформи 2004-2006 рр., на думку автора, розходиться з викладеними вище науковими принципами раціональності, централізації, оптимальності, ефективності та єдності управління.

До складу Кабінету Міністрів входять: Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністр Кабінету Міністрів (очолює роботу Секретаріату Кабінету Міністрів), міністри (очолюють роботу відповідних міністерств).

Станом на 30 квітня 2007 р. система *центральных органів виконавчої влади* України відповідно до чинного законодавства включала:

Міністерства, керівники яких є членами Кабінету Міністрів, у тому числі (вичерпний перелік):

- Міністерство аграрної політики України (Мін-агрополітики);
- Міністерство внутрішніх справ України (МВС);
- Міністерство вугільної промисловості України (Мінвуглепром);

- Міністерство економіки України (Мінекономіки);
- Міністерство закордонних справ України (МЗС);
- Міністерство культури і туризму України (Мінкульт);
- Міністерство оборони України (Міноборони);
- Міністерство освіти і науки України (МОН);
- Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ);
- Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди);
- Міністерство палива та енергетики України (Мінпаливенерго);
- Міністерство праці та соціальної політики України (Мінпраці);
- Міністерство промислової політики України (Мінпромполітики);
- Міністерство транспорту та зв'язку України (Мінтрансзв'язку);
- Міністерство регіонального розвитку та будівництва України;
- Міністерство з питань житлово-комунального господарства України (МінЖКГ);
- Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи України (МНС);
- Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту України;
- Міністерство фінансів України (Мінфін);
- Міністерство юстиції України (Мін'юст). *Державні комітети* та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до державного комітету, в тому числі такі:
 - Вища атестаційна комісія України (ВАК);
 - Головне контрольно-ревізійне управління України (ГоловКРУ);
 - Державна служба автомобільних доріг України (Державтодор);
 - Державна служба України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації (Державіанагляд);
 - Державний комітет архівів України (Держком-архів);
 - Державний комітет лісового господарства України (Держлісгосп);
 - Державний комітет телебачення і радіомовлення України (Дерлшомтелерадіо);
 - Державний комітет України з державного матеріального резерву (Держкомрезерв);
 - Державний комітет України по водному господарству (Держводгосп);
 - Державне агенство земельних ресурсів України, створене замість Державного комітету України по земельних ресурсах;
 - Державний комітет України у справах національностей та релігій (Держкомнацрелігій);
 - Пенсійний фонд України (ПФУ). *Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом*, у тому числі такі:
 - Адміністрація Державної прикордонної служби України;
 - Антимонопольний комітет України;
 - Головне управління державної служби України (Головдержслужба);
 - Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України (Держкомфінпослуг);

- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- Державна митна служба України (Держмит служба);
- Державна служба експортного контролю України;
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язок);
- Державна судова адміністрація України;
- Державний департамент України з питань виконання покарань;
- Державне агентство України з інвестицій та інновацій;
- Державний комітет статистики України (Держкомстат);
- Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємництва);
- Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт);
- Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд), створення якого 15 вересня 2006 р. зупинено Указом Президента України від 10 листопада 2006 р. № 938/2006 та оскаржене в Конституційному Суді України (Конституційне подання від 10 листопада 2006 р.), що аж ніяк не зупинило подальші дії Кабінету Міністрів в цьому напрямі у вигляді постанови від 23 листопада 2006 р.;
- Державний комітет фінансового моніторингу України;
- Державний комітет ядерного регулювання України;
- Міністерство економіки України;
- Національна комісія з питань регулювання зв'язку України (НКРЗ);
- Національна комісія регулювання електроенергетики України (НКРЕ);
- Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;
- Національне космічне агентство України;
- Служба безпеки України (СБУ);
- Управління державної охорони України (УДО);
- Фонд державного майна України (ФДМ). *Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, у тому числі такі. Через міністра аграрної політики України:*
 - Державний комітет рибного господарства України.
- Через *міністра економіки України:*
 - Державний комітет України з державного матеріального резерву;
 - Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики.
- Через *міністра культури і туризму України:*
 - Державний комітет архівів України.
- Через *міністра Кабінету Міністрів України:*
 - Головне управління державної служби України.
 - Через *міністра охорони навколишнього природного середовища України:*
 - Державний комітет лісового господарства України;

- Державний комітет України по водному господарству;
- Державне агенство земельних ресурсів України (Держземагенство).

Через *міністра праці та соціальної політики* України:

- Пенсійний фонд України.

Через *міністра транспорту та зв'язку* України:

- Державна служба з нагляду за забезпеченням безпеки авіації;

• Державна служба автомобільних доріг України. Через *міністра фінансів* України:

- Головне контрольно-ревізійне управління України;
- Державна митна служба України;
- Державна податкова адміністрація України (ДПА).

Через *міністра юстиції* України:

• Державний комітет України у справах національностей та релігій (Державний комітет у справах релігій, що залишився у спадок від часів СРСР, не має аналогів в демократичних державах, тому 2005 р. був ліквідований Указом Президента та Постановою Кабінету Міністрів, проте всупереч цьому був 2006 р. відновлений урядом як Держкомнацрелігій);

• Державний департамент з виконання покарань. Організація та взаємодія центральних органів виконавчої влади регулюються чинною Конституцією, іншими законами та підзаконними НПА, в тому числі – указами Президента та постановами Кабінету Міністрів.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Слід зазначити, що Рішенням Конституційного суду України від 28 січня 2003 р. повноваження Президента України в частині реорганізації центральних органів виконавчої влади було суттєво обмежено, а починаючи з 2006 р., ці повноваження Законом України "Про внесення змін Конституції України" від 3 грудня 2004 р. передано від Президента до Кабінету Міністрів і закріплено в Конституції України (ст. 106, 116).

IV. РЕГІОНАЛЬНІ ТА МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ. ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ МІСЦЕВИХ РАД

Як зазначалося, система державної виконавчої влади включає не лише центральні, а й регіональні та місцеві органи виконавчої влади (ст. 118-119 Конституції України). Диференціація влад відповідно до сучасного адміністративно-територіального устрою України (ст. 132-133 Конституції) на регіональні та місцеві, на жаль, не врегульована чинним національним законодавством, на відміну від законодавства інших європейських країн з унітарним чи регіональним устроєм, таких як Іспанія, Польща, Франція.

Регіональними органами виконавчої влади домовимось в межах курсу називати органи виконавчої влади областей, міст Києва, Севастополя та Автономної Республіки Крим (далі АРК), тим більше, що 2005 р. таке логічне розуміння терміна "регіони" нарешті було закріплено законодавчо в ст. 1 Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 8 листопада 2005 р. № 2850-IV.

Місцевими органами виконавчої влади домовимось у межах курсу називати органи виконавчої влади районів, міст, районів у містах.

За природою, повноваженнями та функціями регіональних і місцевих органів виконавчої влади домовимось у межах курсу умовно поділити на адміністративно-територіальні та галузево-територіальні.

Адміністративно-територіальними органами виконавчої влади (органи виконавчої влади загальної компетенції у межах курсу будемо називати органи, які державою наділені повноваженнями організовувати та координувати виконання всіх (або більшості) функцій державної виконавчої влади на відповідній території. Це 24 обласних державних адміністрації (далі ОДА), дві міські державні адміністрації (в містах Києві та Севастополі), уряд АРК, районні державні адміністрації (далі РДА). Формують місцеві адміністрації (ОДА, РДА) та очолюють їх роботу голови відповідних адміністрацій, призначувані Президентом за поданням Кабінету Міністрів (ст. 118-119 Конституції України, Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. № 586-III).

Виконавчі органи місцевих рад (міських, селищних, сільських) не входять до системи державної виконавчої влади, але доповнюють її, виконуючи на території своїх громад делеговані державою повноваження (ст. 143 Конституції України, ст. 27-40 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 2801/97-ВР). Обсяг їхніх повноважень схожий на обсяг повноважень РДА (ст. 13-27 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"), хоч і є дещо вужчим. Формуються такі виконавчі органи відповідними місцевими радами за пропозиціями міських, селищних, сільських голів, але щодо здійснення делегованих повноважень підпорядковані органам державної виконавчої влади.

Галузево-територіальними органами виконавчої влади (органи виконавчої влади спеціальної компетенції) будемо у межах курсу називати органи, які державою наділені повноваженнями для виконання однієї (або декількох) галузевої функції. Можна розрізняти два основних типи галузево-територіальних органів: *перший тип* – підпорядковані безпосередньо відповідним центральним органам виконавчої влади; *другий тип* – підпорядковані місцевим державним адміністраціям.

На *регіональному* рівні прикладами таких органів є: обласні управління та представництва міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також галузеві управління ОДА. Орієнтовна кількість таких регіональних органів у кояшій області (регіоні) – 60-70.

Прикладами галузево-територіальних органів першого типу є обласні управління МВС, СБУ, Міністерства юстиції, ПФУ, Дерясавного комітету статистики, Державного казначейства Міністерства фінансів, Голов КРУ; обласні судові адміністрації, обласні податкові адміністрації, обласні прокуратури, обласні військові комісаріати, обласні представництва ФДМ, Антимонопольного комітету, Дерясавної комісії з цінних паперів та фондового ринку; обласні Центри стандартизації та метрології Дерясспояшвстандарту, обласні СЕС МОЗ та ін.

Прикладами галузево-територіальних органів другого типу є управління економіки, культури, житлово-комунального господарства, захисту прав споживачів, освіти, охорони здоров'я, праці та соціального захисту, промисловості, транспорту, сільського господарства, фінансів ОДА.

На місцевому рівні: міські (районні) підрозділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також відокремлені галузеві відділи РДА чи галузеві виконавчі органи місцевих рад, наділені державою делегованими повноваженнями. Орієнтовна кількість таких місцевих органів у коленому районі (місті) – 20-25.

Прикладами галузево-територіальних органів першого типу є районні (міські) управління (відділи, відділення) МВС, СБУ, Міністерства юстиції, ПФУ, Держкомстату, Державного казначейства Міністерства фінансів; військові комісаріати, земельних ресурсів Держкомзему, районні (міські) прокуратури, податкові інспекції, СЕС МОЗ, управління ветеринарної медицини Мінагропрому, районні (міські) центри зайнятості населення Мінпраці тощо.

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Прикладами галузево-територіальних органів другого типу є управління (відділи) архітектури, культури, інспекції у справах неповнолітніх, освіти, охорони здоров'я, праці та соціального захисту, сім'ї та молоді, фізкультури та спорту РДА чи міських рад.

V. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ТА ЙОГО МЕТОДИ

Управління державною службою, за визначенням Т. Желюк, – це функція державних органів влади, спрямована на задоволення інтересів держави, яка здійснюється у визначених організаційно-правових формах спеціальними державними органами¹.

Мета управління державною службою – забезпечення ефективної діяльності органів державної влади та їх службовців в інтересах держави та суспільства.

Управління державною службою в нашій країні складається:

- із визначення основних напрямів державної політики у сфері державної служби. Це покладено на Верховну Раду України (ст. 6 Закону України "Про державну службу від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХП);
- реалізації єдиної державної політики та функціонального управління державною службою. Ці обов'язки покладені на Головне управління державної служби України (ст. 6 Закону № 3723-ХП);
- міжвідомчої координації роботи для підвищення ефективності державної служби. Законом це покладено на Координаційну раду з питань державної служби (міжвідомчий дорадчий орган) (ст. 8 Закону № 3723-ХП).

Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України було створено 1994 р. за постановою Кабінету Міністрів від 2 квітня 1994 р. № 209. Пізніше (в 1999 р.) Указом Президента України від 2 жовтня 1999 р. № 1272/1999. Його було перетворено у Головне управління державної служби України (далі – Голов-держслужба) – центральний орган виконавчої влади зі

спеціальним статусом (див. підрозділ 4.3), підконтрольний та підзвітний Президенту України і Кабінету Міністрів України (починаючи з другої половини 2006 р. – через міністра Кабінету Міністрів, постанова Кабінету Міністрів від 16 червня 2005 р. № 483).

Очолює Головдержслужбу начальник головного управління, який очолює колегію Головдержслужби, Науково-методичну раду Головдержслужби, йому підпорядковані перший заступник начальника, заступники начальника та відповідні підрозділи:

- Управління територіальних державних органів;
- Управління справами;
- Управління центральних державних органів»
- Контрольно-інспекційне управління;
- Управління підготовки кадрів;
- Науково-аналітичне управління;
- обласні управління державної служби, які були створені у 2005 р.

в кожному регіоні України.

Основні функції Головдержслужби визначені в Законі України "Про державну службу". До них належать:

- прогнозування і планування потреби державних органів у кадрах;
- реалізація загальних напрямів державної політики щодо державної служби;
- підготовка проектів НПА з питань державної служби;
- здійснення методичного керівництва конкурсним доббором кадрів;
- розробка і здійснення заходів для підвищення ефективності державної служби;
- організація навчання і професійної підготовки державних службовців;
- організація наукових досліджень із питань державної служби;
- видача у виняткових випадках дозволів на подовження термінів перебування на державній службі державним службовцям, які досягли граничного віку (60 років для чоловіків чи 55 років – для жінок), але керівництво відповідного центрального органу виконавчої влади звернулось із клопотанням про видачу такого дозволу;
- контроль за дотриманням Закону України "Про державну службу" в частині реалізації громадянами їх права на державну службу.

Окрім наведених вище функцій, Головдержслужба також узагальнює досвід роботи з кадрами, вживає заходи для запобігання корупційним проявам, координує роботу з керівниками державних підприємств та ін.

Методи управління державною службою:

Визначимо, що *методи управління державною службою* – це способи виконання її завдань та функцій. Є велика кількість методів управління, значну частину яких використовують в управлінні державною службою. Ці методи управління державною службою можемо об'єднати в декілька основних груп, а саме: адміністративно-правові, економічні, організаційні, соціально-психологічні методи.

Адміністративно-правові методи охоплюють розробку та ухвалення нормативно-правових актів, які регулюють державне управління, державну службу та правовідносини державних органів і державних службовців з приватними фізичними та юридичними особами (громадянами, підприємствами, громадськими організаціями та ін.); безпосереднє керівництво; координацію, прогнозування і планування діяльності державних органів та державної служби; контроль законності та ефективності державної служби.

Економічні методи охоплюють організацію системи фінансування діяльності державної служби, оплати праці державних службовців та їх пенсійного забезпечення.

Організаційні методи охоплюють розробку і впровадження ефективної структури системи державного управління та внутрішніх організаційних структур державних органів; здійснення інформаційного забезпечення, підготовки та прийняття управлінських рішень; контроль за їх реалізацією.

Соціально-психологічні методи охоплюють: наукові розробки концепції управління суспільством з урахуванням інтересів суспільства та психологічних прийомів створення мікроклімату в колективах державних органів, сприятливого і для державних службовців, і для приватних осіб; впровадження наукових розробок у повсякденну діяльність державних органів.

Застосування оптимальної сукупності різноманітних методів залежно від особливостей реалізації тих чи інших функцій, специфіки державних органів, конкретних ситуацій та обставин дасть змогу поєднати ефективність надання суспільних послуг з мінімальною вартістю державної служби для суспільства.

ВИСНОВКИ ДО П'ЯТОГО ПИТАННЯ

З метою визначення основних напрямів державної політики в галузі державної служби, у 2000 р. створено консультативно-дорадчий орган – Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України. Координаційна рада визначає шляхи, засоби і форми реалізації основних напрямів державної політики в галузі державної служби; попередньо розглядає проекти НПА з питань державної служби; аналізує стан, динаміку й ефективність роботи та взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади тощо.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ:

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Розвинута державна влада вимагає потужного державного механізму з юридичним закріпленням повноважень кожного органу, його функцій, прав та обов'язків, їх чіткого розмежування і обмеження.

2. Термін "поділ влади" (дослівний переклад з англ. *separation of powers*) у всіх на слуху, але його російський та український переклади не досить коректні. Точніше було б говорити про поділ повноважень єдиної державної влади між різними гілками влади. Так за Р. Дарендорфом, "поділ влади – це розмежування функцій **єдиної державної влади**, розподіл повноважень між відповідними державними органами для забезпечення їх балансу і взаємного

стримування".

3. Спираючись на викладене вище, (після набуття в 2006 р. чинності змінами, внесеними до Конституції Законом України "Про внесення змін до Конституції України") Україна є регіональною (змішано унітарно-федеративною) республікою парламентсько-президентського типу, яка має на меті стати демократичною, соціальною та правовою державою. Для вивчення державної служби найбільш цікавою є виконавча гілка влади.

4. Рішенням Конституційного суду України від 28 січня 2003 р. повноваження Президента України в частині реорганізації центральних органів виконавчої влади було суттєво обмежено, а починаючи з 2006 р., ці повноваження Законом України "Про внесення змін Конституції України" від 3 грудня 2004 р. передано від Президента до Кабінету Міністрів і закріплено в Конституції України (ст. 106, 116).

5. Прикладами галузево-територіальних органів другого типу є управління (відділи) архітектури, культури, інспекції у справах неповнолітніх, освіти, охорони здоров'я, праці та соціального захисту, сім'ї та молоді, фізкультури та спорту РДА чи міських рад.

6. З метою визначення основних напрямів державної політики в галузі державної служби, у 2000 р. створено консультативно-дорадчий орган – Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України. Координаційна рада визначає шляхи, засоби і форми реалізації основних напрямів державної політики в галузі державної служби; попередньо розглядає проекти НПА з питань державної служби; аналізує стан, динаміку й ефективність роботи та взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади тощо.

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 4. ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Моделі зарубіжної державної служби
2. Види державної служби
3. Особливості державної служби деяких зарубіжних країн

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.
2. Конституція вольностей Війська Запорозького Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. (Правовий уклад та конституція відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладені між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня у Бендерах) (не чинна).
64. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 р. (не чинна).
65. Законодавчий акт гетьмана Павла Скоропадського "Закони про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р. (не чинний).
66. Конституція ССРСР, утверджена Чрезвычайным VIII съездом Советов 5 декабря 1936 г. (не чинна).
67. Конституция СССР, утвержденная Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (не чинна).
68. Конституція УСРР, затверджена Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. (не чинна).
69. Конституція УСРР, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 р. (не чинна).
70. Конституція УРСР, затверджена Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом Рад 30 січня 1937 р. (не чинна).
71. Конституція УРСР, затверджена Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. (не чинна).
72. Універсал (I) Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього від 23 (10) червня 1917 р.
73. Універсал (II) Центральної Ради від 16 (3) липня 1917р.
74. Універсал (III) Центральної Ради від 20 (7) листопада 1917 р.
75. Універсал (IV) Центральної Ради від 22 (9) січня 1918 р
76. Указ російської імператриці Катерини II "Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи" від 7 листопада 1775 р.
77. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971р. №322.

78. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х.

79. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.

80. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV.

81. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. № 509-ХІІ.

82. Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. №656-ХІІ.

83. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Визначити моделі зарубіжної державної служби, види державної служби, особливості державної служби деяких зарубіжних країн, основні напрямки реформування зарубіжної державної служби.

ВСТУП

Вивчення зарубіжного досвіду державних служб демократичних режимів показує, що їм притаманні: політичний нейтралітет; територіальна децентралізація; наділення службовців повноваженнями, обов'язками та гарантіями; підконтрольність адміністративного апарату парламенту, суду та громадській думці. Але крім спільних рис державні служби різних країн мають і відмінності. Моделі систем державної служби класифікуються українськими дослідниками за декількома важливими критеріями (організація державної служби, відкритість системи, регіональні особливості характеру відносин між службовцем і державою).

I. МОДЕЛІ ЗАРУБІЖНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Пропонується розрізняти три групи моделей зарубіжної державної служби:

- організаційні моделі;
- група моделей за рівнем відкритості;
- регіональні моделі державної служби.

Деталізувати запропонований поділ державної служби можна так:

Організаційні моделі державної служби будемо поділяти за критерієм організації системи державної служби на централізовану та децентралізовану моделі.

Моделі за рівнем відкритості державної служби будемо поділяти за критерієм відкритості системи державної служби на кар'єрну (закриту) та посадову (відкриту) моделі.

Регіональні моделі державної служби будемо поділяти за критерієм характеру відносин між державою-роботодавцем і державним службовцем на континентальну та англосаксонську.

Організаційні моделі (децентралізована і централізована) характеризуються рівнем організаційної централізації системи управління державною службою та її кадрового забезпечення.

Централізована модель державної служби є системою з жорсткою організаційною структурою управління державною службою, наявністю спеціально уповноваженого урядового органу з широкими повноваженнями (розробка єдиної системи та форм оплати праці для всіх державних органів, координація організації праці та кадрового забезпечення, аж до централізованого добору кандидатів та їх підготовки чи перепідготовки тощо).

Типовими прикладами централізованої моделі є системи державної служби Великої Британії, Франції.

Переваги такої моделі – системність і послідовність в організації та розвитку державної служби у всіх органах влади. Її *недоліками* є неповороткість, консервативність, відірваність широких повноважень центрального органу в частині кадрового забезпечення від відповідальності за результати роботи державних службовців.

Децентралізована модель державної служби є системою з розосередженою організаційною структурою управління державною службою, обмеженістю повноважень (узагальнення та обмін інформацією) спеціально уповноваженого органу чи його відсутністю, делегуванням широких кадрових повноважень всім міністерствам, відомствам та іншим державним органам.

Типовим прикладом децентралізованої моделі є система державної служби США.

Перевагами такої моделі є гнучкість, динамічність, чіткий зв'язок між повноваженнями керівників державних органів у частині кадрового забезпечення та відповідальністю за результати роботи державних службовців, її *недоліки* – це відсутність системності та послідовності в організації та розвитку державної служби. Значна кількість держав застосовує змішані моделі, для того щоб уникнути частини недоліків і поєднати переваги централізованої та децентралізованої моделей.

Моделі державної служби за рівнем відкритості

(кар'єрна і посадова) характеризуються рівнем відкритості системи управління державною службою та її кадрового забезпечення.

Кар'єрна (закрита) *модель* державної служби є системою з високими вимогами до загальної освіти та універсальних здібностей претендентів на державну службу, соціально обмеженим доступом нових працівників, гарантованою зайнятістю, низькою мобільністю і високою захищеністю службовців. Для кар'єрної (закритої) моделі державної служби характерні:

- підготовка нових державних службовців у нечисленних елітних навчальних закладах, які надають широку загальну підготовку, що дає змогу працювати на різноманітних посадах протягом службової кар'єри;
- соціально обмежений доступ до державної служби нових працівників;
- прийняття на державну службу за конкурсом через суворі вступні іспити;
- вузька спеціалізація й обмежені повноваження державних

службовців;

- політична нейтральність та соціальна захищеність державної службовців;

- низька мобільність переміщень державних службовців;
- підвищення як результат досвіду та високої кваліфікації;
- гарантована(довічна) зайнятість державних службовців;
- суворий кодекс поведінки та моральних норм державних службовців.

Типовими прикладами кар'єрної (закритої) моделі є системи державної служби більшості західноєвропейських країн (Велика Британія, Іспанія, Франція, ФРН) та Японії.

Посадова (відкрита) модель державної служби є системою з високими вимогами до вузькофахових знань, потрібних на конкретній посаді, високою мобільністю службовців, їх широкими повноваженнями та відсутністю соціальних обмежень для потенційних службовців. Для посадової (відкритої) моделі державної служби характерні:

- відсутність соціальних обмежень для вступу на державну службу;
- підготовка майбутніх державних службовців у широкому колі навчальних закладів;

- надання широких повноважень державним службовцям;
- застосування методик оцінки діяльності державних службовців;
- висока мобільність переміщень державних службовців;
- підвищення як результат конкретних результатів та заслуг;
- можливість звільнення за незадовільними результатами роботи.

Типовими прикладами посадової (відкритої) моделі є системи державної служби США і Швеції.

Регіональні моделі (англосаксонська і континентальна) визначаються регіональними особливостями характеру відносин між державним органом роботодавцем і державним службовцем.

Континентальна модель державної служби є системою з тривалим чи довічним наймом службовців, яка сформувалася в країнах Західної та Центральної Європи. Для континентальної моделі характерна система

кар'єрної державної служби. Вона передбачає, що службовці вступають на державну службу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі. Так, у Франції, ФРН чиновники призначаються довічно, а зі службовцями та працівниками укладаються довгострокові трудові угоди.

Англосаксонська модель державної служби є системою зі строковим контрактним наймом службовців, яка сформувалася в англосаксонських країнах (Велика Британія, Канада, США). Для англосаксонської моделі характерна державна служба за контрактом. Службовці призначаються на конкретні посади чи для виконання конкретних завдань.

Розвиток систем державної служби веде до утворення *комбінованих* моделей державної служби.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

В Україні поступово створюється комбінована система державної

служби, в якій переважають елементи централізованої кар'єрно-посадової континентальної моделі з декількома видами служби, які буде розглянуто нижче.

II. ВИДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Державна служба має структуру, яка складається з декількох видів служби. Ці види державної служби виконують різні функції та мають специфічні, властиві лише їм, особливості.

Деякі фахівці поділяють державну службу за гілками влади, тобто називають такі види служби: в органах представницької, виконавчої та судової влади.

Інші, зокрема такі відомі, як український науковець С. Дубенко, поділяють державну службу на два види:

- цивільну (служба в державних органах);
- мілітаризовану (військова служба, служба в органах міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України тощо).

Така систематизація за видами відображає (хоч і не повністю) сучасний стан державної служби в Україні, але не враховує зарубіжної практики віднесення до державної служби інших видів державної діяльності, таких як освіта, охорона здоров'я, культура, поштовий зв'язок та ін.

Так, у Франції існує інститут публічної служби, до якого входять публічна державна служба і публічна служба місцевих співтовариств (місцевого самоврядування). Розрізняють два види публічної державної служби: цивільну та мілітарну. До цивільного виду служби належать чотири категорії (класи): керівники (клас А), виконавці (клас В), спеціалісти (клас С), допоміжні та технічні службовці (клас D). Мілітарні службовці – це військові, службовці поліції, жандармерії тощо.

У ФРН існує розвинута державна служба з усталеними традиціями. До державних службовців зараховують три категорії осіб, які працюють на державу:

- чиновники (власне державні службовці, які: пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядними органами публічно-правовими відносинами; наділені владними повноваженнями; призначаються на посади довічно; отримують оплату праці у вигляді грошового утримання, розмір якого залежить від рангу і категорії посади; після відставки отримують державні пенсії з федерального чи земельного бюджету);

- службовці (службовці, які: пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядними органами, установами приватно-правовими відносинами за строковими трудовими угодами; не наділені владними повноваженнями; отримують оплату праці згідно з тарифними угодами; після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням);

- працівники (наймані технічні працівники, які: пов'язані з федеральними, земельними, самоврядними органами, установами чи підприємствами приватноправовими відносинами за строковими трудовими

угодами; отримують оплату праці згідно з тарифними угодами; після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням).

Відповідно до Федерального закону про чиновників 1953 р. (нині діє редакція закону 1985 р.) до чиновників належать: відповідальні співробітники державного апарату, судді, викладачі шкіл та вищих навчальних закладів, військовослужбовці, службовці органів внутрішніх справ, відповідальні співробітники пошти, залізниці, державних банків тощо. Чиновники поділені на чотири категорії (нижчу, середню, підвищену, високу) та шістнадцять рангів.

У США до державних службовців належать працівники апарату міністерств (департаментів) та їх місцевих органів, військовослужбовці, судді, співробітники ФБР, ЦРУ, федеральної поштової служби тощо.

В Угорщині існує п'ять категорій державних агентів (державних службовців):

- відповідальні службовці в органах державного управління, наділені повноваженнями для прийняття важливих рішень;
- агенти, уповноважені державою на надання суспільних послуг (викладачі, працівники охорони здоров'я та ін.);
- "сині комірці" (робітники державних підприємств);
- агенти в уніформі (поліцейські, митники, пожежники, військовослужбовці);
- спеціалісти юстиції (судді, співробітники судів, прокуратур та ін.).

Відповідно до викладеного вище, цікавою і досить слушною видається класифікація видів державної служби, запропонована В. Малиновським.

У межах нашого курсу будемо використовувати саме цю класифікацію з певними змінами та доповненнями, зробленими автором. Отже, доукраїнської державної служби належать такі її види:

- Загальна державна служба – служба в органах державної влади та їх апараті, що регулюється Законом України "Про державну службу", тобто служба в органах виконавчої влади, апараті Верховної Ради, Секретаріаті (Адміністрації) Президента.

- Спеціалізована служба – різновиди державної служби, що регулюються спеціальними НПА України, тобто служба в судових органах, в органах прокуратури, Податкової адміністрації, Митної служби, МВС, СБУ; в Збройних силах; у Національному банку; служба в органах місцевого самоврядування; дипломатична служба і т. ін.

- Цивільна служба (не передбачена чинним законодавством, але має елементи пенсійного забезпечення схожі на пенсійне забезпечення державної служби, в майбутньому може бути включеною до складу державної служби), тобто служба в державних чи комунальних закладах культури, науки, освіти, охорони здоров'я тощо.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, що державним службам багатьох зарубіжних країн притаманні: політичний нейтралітет; територіальна децентралізація; наділення службовців повноваженнями, обов'язками та гарантіями; підконтрольність державного апарату законодавчій і судовій гілкам влади та суспільній думці. Але крім

спільних рис державні служби різних країн мають певні особливості, які буде розглянуто нижче.

III. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Особливості розвитку державної служби у Великій Британії та її сьогодення

Незважаючи на те, що Велика Британія є однією з найдавніших держав й існує як єдине королівство безперервно протягом щонайменше *дванадцяти століть* (за винятком 11 років квазіреспубліки часів Англійської революції 1649-1660 рр.) проти *півтора століть* існування єдиної німецької держави (у тому числі 60 років ФРН), чи *двох з третьою століть* існування північноамериканської республіки США, чи *трьох неповних століть* існування російської держави або навіть *п'яти століть* незалежної московсько-російської держави (у тому числі п'ятнадцяти років Російської Федерації), чи *п'яти століть* існування єдиної японської держави, чи навіть *десяти століть* існування французької держави (зокрема двох століть Французької Республіки), британська система постійної державної служби почала формуватися дещо пізніше і державна професійна бюрократія складалася значно повільніше, ніж у деяких інших країнах, наприклад, у Франції чи Росії. Проте досвід розвитку державної служби Сполученого Королівства Великої Британії є надзвичайно цікавим і повчальним для удосконалення державної служби будь-якої держави, у тому числі й України.

Отже, протягом XVII-XVIII ст. характерні риси британської державної служби були такими.

- Загальна кількість оплачуваних державних посад (члени парламенту, судді апеляційних та верховних судів, чиновники адміралтейства, казначейства, податкової служби) була відносно невеликою.

- Значна частина офіційних посад (такими, наприклад, були коронери, мери, мирові судді, наглядачі доріг, олдермени, шерифи та ін.) належала до місцевого самоврядування (англ. *Self government*) і їх обіймали люди, які виконували свої обов'язки безоплатно, але розраховували в майбутньому на значні пенсії за королівськими цивільним листом, почесні звання, пільги. Так, видатний фахівець у галузі державного права, державного управління і державної служби, випускник Харківського університету, професор О.Д. Градовський (1841-1889), посилаючись на статистичну інформацію, взяту зі "славетної праці Гнейста" (берлінський професор-правник Р. Гнейст, 1816-1895), оцінював їх загальну кількість станом на кінець XVIII ст. приблизно в 92 тис. осіб, тоді як у той самий час на оплачуваних державних посадах, згаданих вище, перебувало не більше ніж 10 тис. осіб.

- Обов'язки на деяких державних посадах виконувалися за символічну плату, недостатню для утримання посадовця (такими, наприклад, були офіцерські посади в армії та на флоті).

- Фрагментарність державної служби (відсутність єдиної системи

державної служби; кожне відомство мало власну службу, ніяк не пов'язану з іншими єдиною організацією, принципами, процедурами тощо).

- Наявність значного відсотка державних посад, які не були пов'язані з виконанням чітких обов'язків, але давали змогу отримувати значні доходи.
- Призначення на керівні державні посади та посади-синекури було прерогативою короля, який використовував їх для винагородження своїх фаворитів чи політичного підкупу впливових супротивників влади.
- Право займати будь-яку значну посаду на військовій чи цивільній службі підтверджувалося посадовим патентом (спеціальним документом); патент вважався власністю його тримача, який міг продати його іншій особі.
- Явище патронажу, яке полягало в тому, що призначені королем керівники, у свою чергу, призначали своїх підлеглих із числа родичів, знайомих.
- Підвищення в посаді здійснювалось не за діловими якостями, а за принципом старшинства службовців (підвищували службовців, які найдовше працюють на посаді).

На межі XVIII-XIX ст. британський парламент був змушений звернути увагу на неефективність і архаїчність державної служби. Декілька парламентських комісій виявили та оприлюднили значні переплати при виплаті королівських пенсій колишнім службовцям, фінансові зловживання в державних органах і низьку якість результатів їхньої адміністративної діяльності. Це супроводжувалося змінами суспільної думки, які підготували наукові дослідження та публіцистичними творами щодо раціоналізації державної служби таких видатних вчених, як правник і філософ Єремія Бентам (1748-1832) та історик і політик Томас Бабінгтон Маколей (1800-1859).

Наслідками цього стало поступове внесення організаційно-правових змін до системи державної служби зі збереженням і подальшим розвитком місцевого самоврядування, в якому Велика Британія і до того випереджала континентальні європейські країни. Парламентський білль 1782 р. обмежив максимальний розмір пенсій, змінив порядок їх призначення, виплати та фінансування, тоді не почалося поступове розширення кола одержувачів державних пенсій. Парламентська реформа 1832 р. та реорганізація місцевого самоврядування знизили вплив земельної аристократії, чийм інтересам відповідала система патронажу на державній службі.

Пізніше (1848) королівський уряд під тиском парламенту був змушений створити спеціальну комісію для вивчення можливості реформування державної служби та збирання пропозицій від міністерств і департаментів. Найбільш слухними були пропозиції Казначейства, підготовані провідним казначейським службовцем Г.Е. Тревельяном (1807-1886), родичем Т. Маколея. Але і пропозиції Г. Тревельяна, і доповідь комісії в цілому не знайшли схвалення в уряді, проте ними зацікавився тодішній керівник Казначейства і майбутній прем'єр-міністр У. Гладстон (1809-1898), який ініціював продовження підготовчої роботи з реформування державної служби силами службовців Казначейства. За його дорученням Г. Тревельян і його помічник С. Нордкот протягом 1853-1854 рр. детально обстежили тогочасну британську

державну службу та провідні британські університети.

Результатом обстеження стала "Доповідь про організацію постійної цивільної служби" (1854), у якій дуже низько оцінювалася ефективність державної служби, побудованої на засадах патронажу, старшинства і посадової незамінності. Загальним висновком доповіді було твердження: "Публічна державна служба (англ. *public administration*) повинна будуватися на залученні до її нижчих рівнів (рангів) ретельно відібраних молодих людей, яких слід приймати на службу відповідно до їхніх здібностей і освіти та пізніше просувати по службі залежно від їх умінь, результативності у виконанні службових обов'язків. Вони мають це знати, як і те, що вони можуть отримати найвищі службові "призи", так і те, що їх можуть звільнити за професійну нездатність чи лінощі".

Спираючись на цей принцип, пізніше названий у СІЛА "системою заслуг" (англ. *merits system*), автори доповіді запропонували низку конкретних заходів, спрямованих на реформування державної служби:

- Державна служба має бути уніфікована (замість розрізнених служб департаментів і міністерств слід створити єдину систему державної служби).
- Для подолання фрагментарності державної служби слід заохочувати підвищення і горизонтальні переміщення державних службовців з одних департаментів до інших.
- Державні органи та установи мають добирати співробітників за результатами письмового іспиту, відповідно до навчальних програм двох славетних приватних старовинних британських університетів – Оксфордського (заснованого у XII ст.) і Кембриджського (заснованого 1209 р.). Їх нерідко об'єднують під загальною назвою – Оксбридж.
- Іспит має бути об'єктивним і проводитися під контролем спеціального незалежного органу.
- Кандидат, що успішно склав екзамен, має пройти випробувальний строк на посаді (пробація).
- Державні службовці мають бути поділені на дві великі групи:
 - вищу, яка складається з випускників університетів і призначена для інтелектуальної діяльності;
 - нижчу, призначену для канцелярської діяльності.
- Посадова кар'єра має здійснюватися всередині кожної групи, перехід із нижчої групи до вищої можливий лише у виняткових випадках.
- Принцип просування за старшинством слід скасувати.
- Просування державних службовців слід здійснювати за їх службовими досягненнями, оціненими керівниками. Така атестація службовця повинна мати офіційний характер, оформлюватися письмово і зберігатися в особовій справі службовця.
- Слід уніфікувати пенсійне забезпечення державних службовців.

Висновки та пропозиції доповіді Тревел'яна – Норд-кота тогочасний британський уряд проігнорував. Лише 1855 р. наступний склад уряду розглянув доповідь та розпочав поступову реалізацію пропозицій. На ініціатора реформ – Казначейство було покладено здійснення загальної кадрової політики

державної служби та створено державну Комісію цивільної служби (далі – КЦС), яка мала вибудувати систему екзаменаційного відбору претендентів на державну службу. Ще через чотири роки (1859) було ухвалено закон про впорядкування пенсійного забезпечення державних службовців.

Більш послідовними були дії уряду, який протягом 1868–1894 рр. очолював У. Гладстон. Так, нарешті 1870 р. для вступу на державну службу були запроваджені обов'язкові екзамени, які мала організувати КЦС за програмою Оксбриджу. Було уніфіковано систему державної служби, ліквідовано систему патронажу і принцип просування за старшинством. Поступово, протягом 1872–1895 рр., більшість міністерств перейшли на конкурсний добір співробітників за результатами екзаменів під контролем КЦС. Водночас деякі міністерства продовжували опиратися новаціям. Так, останнім на конкурсно-екзаменаційну систему добору перейшло Міністерство закордонних справ – лише 1919 р.

Отже, протягом століття (від кінця XIX і до кінця XX ст.) британська державна служба набула таких рис.

- Відбувся поділ державних посад на політичні та кадрові:
 - службовці на політичних посадах (прем'єр-міністр, його заступники та помічники, міністри та їх помічники загальною кількістю близько 100 осіб) підлягали заміні після зміни уряду;
 - службовці на кадрових посадах (решта посад) не підлягали заміні після зміни уряду, але були зобов'язані дотримуватися політичної нейтральності та втілювати в життя державну політику правлячої партії.
- Вищим кадровим (постійним) службовцем будь-якого міністерства став *постійний секретар міністерства*, який підпорядкований безпосередньо міністру і керує повсякденною роботою кадрових (постійних) співробітників міністерства. Міністр ухвалює стратегічні рішення на виконання урядової політики, але водночас радиться з постійним секретарем, особливо в частині вибору шляхів і засобів реалізації стратегічних рішень (все це довело свою ефективність і зберігається до сьогодні).
- Уніфікація системи державної служби та централізація управління нею були лише частковими. Утворилася категорія з офіційною назвою "цивільні службовці" (англ. *civil servants*), до якої зараховували лише службовців апаратів уряду та міністерств (окрім політичних посад). Залишився широко вживаним неофіційний термін "публічна служба", "посадовці" (англ. *public service; officials, officers* від англ. *office* – служба, контора), до яких зараховують усіх службовців держави та місцевого самоврядування, в тому числі військовослужбовців, службовців місцевих державних органів та місцевого самоврядування.
- Сформувалася складна система класів, на які було поділено всі посади цивільних службовців. Основні класи кадрових посад цивільних службовців такі: адміністративний (керівники); виконавчий; клас спеціалістів; канцелярський (клерки). В середині коленого класу була градація за рангами та посадами. До *адміністративного* класу належали посади: постійних секретарів міністерств, їх заступників, помічників заступників; начальників та заступників

начальників підрозділів міністерств (департаментів, управлінь, відділів); провідних фахівців міністерств та підрозділів. Службовці адміністративного класу (адміністратори) були наділені повноваженнями приймати управлінські рішення й організовувати їх виконання. До *виконавчого* класу належали посади керівників груп і рядових посадовців міністерств, зайнятих виконанням рішень, ухвалених адміністраторами. До *класу спеціалістів* належали посади, які обіймали науково-технічні фахівці (архітектори, економісти, інженери, науковці), зайняті підготовкою розрахунків, аналітичних довідок, рекомендацій та пропозицій. До *канцелярського* класу (клерки) належали допоміжно-технічні посади: канцеляристи, друкарки, стенографісти, секретарки та ін.

- Зарахування в кандидати для вступу на посаду того чи іншого класу залежало від освітнього цензу (попередньо здобутої освіти). Для того щоб стати кандидатом на посаду адміністративного чи виконавчого класів, потрібна була вища університетська гуманітарна освіта, бажано здобута в Оксбриджі; на посаду класу спеціалістів – спеціальна вища освіта; на посаду канцелярського класу – достатньо було неповної вищої (коледж) чи навіть середньої освіти, бажано здобутої в Ітоні.

- Прийняття на посаду здійснювалося за результатами конкурсного іспиту, складність і форма якого залежали від класу та рангу посади, на яку претендував кандидат. Конкурсні іспити проводилися у двох основних формах, які мали назви "методів" 1 і 2. Спочатку, коли іспити проводилися лише для прийняття на посади адміністративного та виконавчого класів, застосовувався "метод 1", який охоплював написання письмової роботи в межах програми Оксбриджу і підготовку доповіді з пропозиціями щодо поліпшення роботи відповідного підрозділу чи державного органу в цілому. Пізніше, для прийняття на посади, що належать до класів спеціалістів чи клерків, стали застосовувати "метод 2", який полягає в тестуваннях, співбесідах та інтерв'ю. Наприкінці ХХ ст. найчастіше почали застосовувати "метод 2" чи комбінацію обох методів. Централізоване керівництво іспитами на будь-які посади здійснювала КЦС, самі экзамени для кандидатів на посади виконавчого класу, класів спеціалістів чи клерків проводили відповідні міністерства, а экзамени для кандидатів на посади адміністративного класу – безпосередньо КЦС. Кандидати, які успішно склали іспити в КЦС, отримували свідоцтво про право на заміщення адміністративних посад певного рангу, що гарантувало прийняття на відповідну вакантну посаду.

Такий порядок кадрового комплектування державної служби (з наданням переваг випускникам елітних університетів чи хоча б коледжів) зберігав за нею елітарний, "кастовий" характер.

Проаналізувавши цей столітній досвід, можна стверджувати, що система британської державної служби, створена за принципами, запропонованими Г. Тревельяном та С. Нордкотом і підтриманими У. Гладстоном, була порівняно із системою патронажу суттєвим кроком вперед і тривалий час демонструвала свою достатню ефективність. Засади цієї системи мали великий вплив на формування інститутів державної служби в багатьох державах, зокрема в Австралії, Канаді, Новій Зеландії, США, Франції, Японії тощо.

Проте в другій половині ХХ ст. британці почали розуміти, що новітні часи диктують нові вимоги до державного управління та управлінців, яким перестають відповідати "освічені дилетанти" джентльменського походження (випускники гуманітарних факультетів Оксфорду чи Кембриджу), котрим бракує спеціальних знань, та недостатньо уніфікована система державної служби. Тому 1966 р. було створено урядову комісію, очолену лордом (членом верхньої палати британського парламенту – палати перів) Фултоном. Завданням комісії були дослідження стану державної служби та підготовка пропозицій для її реформування.

Висновки комісії Фултона були викладені в доповіді 1968 р. "Державна служба". В доповіді зазначалося:

"платонівські" принципи організації державної служби вже застаріли; немає централізованого керівництва державною службою, яке розпорошене між казначейством, КЦС та міністерствами; немає необхідної професіоналізації державної служби, вона є замкненою, "кастовою"; існує складна та заплутана система класів посад тощо. Було запропоновано: створити "боковий вхід" (можливість залучення відразу на високі адміністративні пости найкращих і найдосвідченіших представників наукових та ділових кіл); враховувати передовий досвід кадрової роботи приватних фірм та державних служб США і Франції.

Уряд схвалив частину з рекомендацій комісії Фултона, які поступово втілювалися на практиці.

- Для централізації управління державною службою в 1968 р. було створено Міністерство у справах державної служби (далі – Міністерство СДС), очолюване прем'єр-міністром, який автоматично ставав також міністром СДС за сумісництвом; КЦС увійшла до складу міністерства СДС на правах департаменту.

- У міністерствах централізоване керівництво службовцями стали здійснювати постійні секретарі міністерств.

- Було створено спеціальний коледж державної служби для підвищення кваліфікації державних службовців та проведення систематичних наукових досліджень державної служби.

- Починаючи з 1971 р. було ліквідовано заплутану систему класів та рангів посад і запроваджено поділ державних службовців на чотири категорії:

- першу – адміністративну, до якої увійшли посади колишніх адміністративного та виконавчого класів;

- другу – наукові працівники, зайняті професійною підготовкою державних службовців, підвищенням їх кваліфікації та науковими дослідженнями;

- третю – технічні спеціалісти, до якої увійшли посади колишнього класу спеціалістів (архітектори, економісти, інженери);

- четверту – до якої увійшли посади колишнього класу клерків (друкарки, стенографісти, секретарки).

Так звані "фултонівські" реформи були частковими й недостатньо системними (такими їх зробив тогочасний уряд лейбористів), тому вони лише

пом'якшили наявні недоліки, але не ліквідували їх. Тому наступний уряд консерваторів, під керівництвом М. Тетчер протягом 1979-1990 рр., підготував і провів радикальні реформи місцевого самоврядування. Було прийнято "Акт місцевого самоврядування" (1985) і державної служби "Наступні кроки" (1988), які надали сучасній британській державній службі такі риси:

- Поділ державних органів на політичні, які ухвалюють стратегічні рішення, та виконавчі, які реалізують ці рішення.

- Перетворення виконавчих державних органів на квазіадміністративні неурядові організації (англ. аббревіатура QUANGO), які співробітничать із політичними органами (міністерствами) на договірних засадах (QUANGO укладає договір і з міністерством-замовником певної роботи, і з Казначейством, яке регулює обсяги і порядок фінансування цієї роботи).

- Збереження постійної державної служби з її правилами конкурсного прийняття, процедурами проходження служби, правами та гарантіями лише в політичних органах; широке застосування в QUANGO найму за строковими контрактами та інших методів кадрової роботи приватних фірм.

- Збереження тарифної сітки оплати, пенсій державних службовців тощо в політичних органах, а в QUANGO здійснення оплати праці, як і всієї кадрової роботи на принципах менеджменту, що застосовуються в приватних фірмах.

- Призначення кандидатів на керівні посади (посади вищої групи) першої (адміністративної) категорії в політичних органах (міністерствах) Міністерством СДС, а на решту посад в міністерствах – самими відповідними міністерствами, але під контролем КЦС.

- Просування службовців у міністерствах за двома основними схемами: у вищій групі адміністраторів за рішенням Міністерства СДС (як і прийняття), але за результатами не іспитів, а професійної діяльності за пропозицією спеціальної ради КЦС, яка веде конфіденційні дос'є на всіх адміністраторів вищої групи; у нижчій групі адміністраторів та в другій-четвертій категоріях посад – за рішенням ради з питань просування відповідного міністерства відповідно до результатів щорічних звітів-оцінок діяльності посадовців, які складають їх прями керівники (безпосередні чи на один-два шаблі вищі).

- Обмеження, пов'язані з прийняття та проходженням цивільної державної служби:

- кандидатами на заповнення посад першої (адміністративної групи) можуть бути претенденти з повною університетською освітою у віці 20-28 років;

- службовці вищої групи адміністраторів не можуть займатися політичною діяльністю загальнодержавного рівня;

- службовці (незалежно від категорії посад) можуть брати участь у місцевій політичній діяльності *лише за дозволом* керівництва відповідного міністерства (постійного секретаря міністерства чи міністра);

- будь-яким службовцям міністерств чи урядових агенцій (QUANGO) *заборонено* брати участь в угодах з купівлею-продажем чи управлінням акціями, нерухомістю чи іншим майном, що може призвести до зіткнення

приватних та службових інтересів.

- Ліквідація значної частини галузевих міністерств Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії.
- Спрощення системи місцевого самоврядування у Великій Британії, скорочення чисельності посадовців, підвищення ролі професіоналів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

У результаті "тетчерівських" реформ було значно скорочено кількість державних службовців та державні видатки; підвищено ефективність та динамічність державного управління; розширено обсяги повноважень місцевого самоврядування, але зруйновано єдину систему державної служби.

Особливості державної служби у США .

Відносно молоді Сполучені Штати Америки (проголошені 1776 р.) є державою з найдавнішою у світі чинною писаною конституцією, ухваленою 1787 р., яка відтоді *не змінювалася*, а лише доповнювалася і нині налічує двадцять шість поправок, з яких чинними є двадцять п'ять (перші десять поправок 1791 р., чи Білль про права, гарантували основні людські та громадянські права; тринадцята поправка 1865 р. скасувала рабство; двадцять перша поправка 1933 р. скасувала вісімнадцяту поправку 1919 р. та запроваджений нею сухий закон; двадцять друга поправка 1951 р. обмежила можливість перебування на посаді президента двома чотирирічними термінами; двадцять п'ята поправка 1967 р. встановила порядок наступності заміщення посади президента у випадку його смерті, хвороби чи імпічменту віце-президентом, державним секретарем тощо; остання – двадцять шоста поправка 1971 р. знизилася віковий ценз американських виборців з 21 до 18 років).

Чинні конституції решти держав світу не можуть "суперничати" із Конституцією США за своєю давністю, внаслідок багатьох причин, зокрема: Велика Британія має багатовікову конституцію, але вона неписана; найдавніша у світі писана українська конституція Війська Запорозького і всього руського народу (Пилипа Орлика) 1710 р. фактично втратила чинність ще 1714 р.; польська конституція Речі Посполитої 1791 р. втратила чинність 1793р.; чинна конституція Франції ухвалена 1946 р. (принципові зміни – 1958 р.); конституція Японії є чинною з 1947 р.; конституція ФРН ухвалена 1949 р.; конституція РФ налічує ледве 13 років; українська Конституція – й того менше, але вже, на жаль, зазнала суттєвих змін. Навіть найдавніші писані європейські конституції ухвалені пізніше конституції США: Швейцарської Конфедерації – 1818 р. (принципові зміни – 1874 р.), а Бельгійського Королівства – 1831 р. (принципові зміни – 1893, 1921, 1971 рр.).

Відповідно, система державного управління США від самого утворення і до сьогодні є об'єктом дослідження правниками-теоретиками та предметом наслідування політиками багатьох держав світу. Цікавим та корисним може бути американський досвід державного управління і державної служби і для нас.

Створення системи державної служби розпочалося ще за першого президента США Джорджа Вашингтона (1789-1797), який дотримувався в кадровій політиці державної служби таких принципів:

- професіоналізм і компетентність службовців;
- особиста репутація службовця;
- заслуги в боротьбі за незалежність США;
- політична лояльність до президента;
- призначення на посади у федеральних органах представників різних штатів.

Звільнень із федеральної державної служби було мало, навіть після обрання наступників президента Вашингтона, які належали до різних політичних партій, проте 1820 р. Конгрес (парламент) США ухвалив закон про посадових осіб (англійською закон називався *Tenure off office act*). Відтоді службовці могли перебувати на посаді чотири роки, тобто стільки, скільки і сам президент. Кожен новий президент мав можливість сформувати власну адміністрацію, що поступово призвело до формування кадрової "системи здобичі" (англ. *Spoils system*), за якою кожен новий президент і політична партія, які перемогли на виборах, отримували право на "здобич" – розподіл посад державних службовців серед своїх прибічників. Особливо це виявилось за сьомого президента США Е.Джексона (1829-1837), який ще у своєму першому посланні до Конгресу США стверджував: "Обов'язки будь-якого публічного службовця настільки нескладні, що пересічна людина може їх виконувати з легкістю. В країні, де посади (публічні) створені виключно на благо народу, жодна людина не має більших прав на офіційну посаду, ніж інші люди". На практиці такий підхід у поєднанні з "системою здобичі" означав, що вимоги до кандидатів на державні посади щодо освіти, кваліфікації, ділової репутації, належності до суспільної еліти більше не враховувались, достатньо було партійної чи особистої лояльності претендента.

Ця система дала змогу зробити склад державних службовців більш демократичним, ніж до того. Але "система здобичі" мала велику кількість недоліків: служіння партії, а не державі; значне зниження професійного рівня службовців; поширення корупції; втрата престижу державної служби тощо.

Тому розпочалася суспільно-політична боротьба за відмову від "системи здобичі", підвищення професіоналізму державних службовців, подолання корупції тощо. За ініціативою сенатора Хантера 1853 р. було ухвалено так званий "екзаменаційний" закон, за яким прийняття на державну службу мало здійснюватися на конкурсних засадах за результатами іспитів, а всі посади державних службовців було поділено на чотири класи. Проте "система здобичі" була вигідною для партійних босів і діяла, хоч і в обмеженому вигляді, аж до 1883 р., коли за ініціативою сенатора Пендлтона було ухвалено закон про державну службу (чинний до сьогодні).

Закон Пендлтона завершив перехід від "системи здобичі" до вже апробованої у Великій Британії "системи заслуг" (англ. *Merits system*), яка була розглянута в підрозділі 10.3.1. Цей закон передбачає:

- проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державну службу;
- створення незалежної Комісії державної служби (КДС) для координації діяльності державної служби та контролю за дотриманням Закону

Пендлтона;

- випробувальний термін для прийнятого на державну службу;
- заборону звільнень державних службовців із політичних мотивів;
- політичну нейтральність державної служби та державних службовців;
- збереження принципу представництва різних штатів у федеральних органах.

Державним службовцям була дозволена обмежена політична діяльність поза службою (заборонялось членство в організаціях, які виступають за повалення конституційного ладу), але депутатський мандат був і є несумісним з перебуванням на державній службі.

За ініціативою 39-го президента США Дж. Картера в 1978 р. Конгрес США ухвалив закон про реформування державної служби. Основні завдання та положення реформи були такі:

- підвищення ефективності державної служби;
- реорганізація системи управління державною службою: ліквідація КДС і поділ її функцій між Управлінням з керівництва персоналом, Радою з охорони системи заслуг і Комісією з питань рівних трудових можливостей;
- поліпшення якісного складу державних службовців;
- надання права державним службовцям створювати професійні спілки, укладати трудові угоди та колективні договори;
- запровадження щорічних атестацій державних службовців та системи щорічного матеріального заохочення;
- поділ всіх посад державних службовців на два типи:
 - політичні керівники, що призначаються поза конкурсом (міністри, керівники ЦРУ, ФБР тощо);
 - кар'єрні (професійні) бюрократи, що призначаються за конкурсом, але частина посад, на яких конкурси вважаються недоцільними, віднесені до "реєстрів А і В". До "реєстру А" належать посади, що заповнюються без іспитів, такі як капеланів (священиків) Міністерства оборони, юристів, службовців Федеральної резервної системи. До "реєстру В" належать посади з вступним, але не конкурсним, іспитом: чиновники розвідувального співтовариства США, інспектори міністерства фінансів, категорія "PL" – службовці NASA і т. ін.

Державні службовці були поділені на 23 розряди, а саме:

- розряди 1-4 – нижчий (технічний) персонал;
- розряди 5-8 – виконавчий персонал;
- розряди 9-14 – середній керівний персонал (керівники груп, відділів);
- розряди 15-18 – вищий керівний персонал (керівники управлінь, їх заступники);
- розряди 19-23 – служба найвищих керівників (керівники державних агенцій, бюро, служб та їх заступники, помічники та заступники міністрів).

Державним службовцям надано право на пенсію за віком чи інвалідністю.

Пізніше 42-й президент США В. Клінтон (1993-2001) ініціював подальше реформування державної служби. Створена ним комісія під головуванням віце-

президента А. Гора підготувала доповідь "Створити уряд, який працює краще, а коштує менше" (1993), якою було запропоновано такі кроки:

- підвищити самостійність державних службовців та скоротити кількість нормативних актів, які регулюють їхню діяльність;
- децентралізувати функції державного управління і передати частину функцій штатам та органам місцевого самоврядування;
- підвищити ефективність державної служби шляхом запровадження конкуренції між окремими органами та застосування методів роботи приватних корпорацій;
- зробити головним завданням державних служб задоволення інтересів платників податків та суспільства в цілому.

Частина цих рекомендацій була реалізована за часів президентства Б. Клінтона, частина ще чекає на свою реалізацію.

Все викладене вище стосується лише федеральної системи державної служби. Кожен із 50 штатів має власну державну службу, діяльність якої регулюється законом відповідного штату про державну службу, який враховує особливості свого штату, але ґрунтується на принципах федерального законодавства й узгоджений із законами Пендлтона, Картера та іншими федеральними законами.

Державні служби штатів доповнюються системами служби в органах місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Досвід Великої Британії доводить можливість поєднання традицій та реформаторства в державній службі, централізованої держави (ще недавно з унітарною формою державного устрою, а тепер – зі змішаною) та дієвого самоврядування з широкими повноваженнями.

Підсумовуючи аналіз досвіду американської державної служби, можемо стверджувати, що вона: децентралізована; допускає в деяких випадках поза конкурсне заповнення особливо важливих посад; застосовує прийоми та методи роботи приватних корпорацій; співпрацює з місцевим самоврядуванням у широких межах.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ:

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. В Україні поступово створюється комбінована система державної служби, в якій переважають елементи централізованої кар'єрно-посадової континентальної моделі з декількома видами служби, які буде розглянуто нижче.

2. Державним службам багатьох зарубіжних країн притаманні: політичний нейтралітет; територіальна децентралізація; наділення службовців повноваженнями, обов'язками та гарантіями; підконтрольність державного апарату законодавчій і судовій гілкам влади та суспільній думці. Але крім спільних рис державні служби різних країн мають певні особливості, які буде розглянуто нижче.

3. Досвід Великої Британії доводить можливість поєднання традицій та реформаторства в державній службі, централізованої держави (ще недавно з унітарною формою державного устрою, а тепер – зі змішаною) та дієвого самоврядування з широкими повноваженнями.

4. Підсумовуючи аналіз досвіду американської державної служби, можемо стверджувати, що вона: децентралізована; допускає в деяких випадках поза конкурсне заповнення особливо важливих посад; застосовує прийоми та методи роботи приватних корпорацій; співпрацює з місцевим самоврядуванням у широких межах.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 5. ПОРЯДОК ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА КАР'ЄРА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Службова кар'єра
2. Прийняття на державну службу
3. Проходження державної служби
4. Припинення державної служби

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.

2. Конституція вольностей Війська Запорозького Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. (Правовий уклад та конституція відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладені між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня у Бендерах) (не чинна).

84. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 р. (не чинна).

85. Законодавчий акт гетьмана Павла Скоропадського "Закони про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р. (не чинний).

86. Конституция СССР, утвержденная Чрезвычайным VIII съездом

Советов 5 декабря 1936 г. (не чинна).

87. Конституция СССР, утвержденная Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (не чинна).

88. Конституція УСРР, затверджена Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. (не чинна).

89. Конституція УСРР, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 р. (не чинна).

90. Конституція УРСР, затверджена Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом Рад 30 січня 1937 р. (не чинна).

91. Конституція УРСР, затверджена Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. (не чинна).

92. Універсал (I) Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього від 23 (10) червня 1917 р.

93. Універсал (II) Центральної Ради від 16 (3) липня 1917р.

94. Універсал (III) Центральної Ради від 20 (7) листопада 1917 р.

95. Універсал (IV) Центральної Ради від 22 (9) січня 1918 р

96. Указ російської імператриці Катерини II "Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи" від 7 листопада 1775 р.

97. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971р. №322.

98. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х.

99. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.

100. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV.

101. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. № 509-ХІІ.

102. Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. №65б-ХІІ.

103. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Визначити поняття службова кар'єра, прийняття на державну службу, проходження державної служби, кадрове забезпечення державної служби, рипинення державної служби.

ВСТУП

Службова кар'єра державного службовця – це сукупність елементів, яка включає вступ на державну службу, її проходження, розвиток професіоналізму, збільшення обсягу прав, обов'язків та відповідальності, підвищення рангу і просування в посадах.

Термін "кар'єра" прийшов до української та російської мов з латини через іспанську, італійську та французьку мови (ісп. *carrera*, італ. *camera*, франц. *carriere* від лат. *carrus* – віз, візок).

Спочатку термін *кар'єра* мав у Російській імперії (як і в державах транзитних мов) нейтральний сенс і означав: професія і досягнення в якій-

небудь галузі людської діяльності. Проте пізніше він став набувати в Росії негативного відтінку, остаточно утвердившись у такому розумінні в СРСР. Для підтвердження цього достатньо порівняти значення слова "кар'єра", сформульовані тлумачними словниками часів Російської імперії і СРСР.

Так, визначення російського словника В. Даля 1863-1866 рр. (мовою оригіналу): "**Карьер, карьера** *ж. франц.* путь, ход, поприще жизни, службы, успехов и достижения" – мало ще первинне і цілком нейтральне значення.

I. СЛУЖБОВА КАР'ЄРА

Термін "кар'єра" прийшов до української та російської мов з латини через іспанську, італійську та французьку мови (ісп. *carrera*, італ. *camera*, франц. *carriere* від лат. *carrus* – віз, візок).

Спочатку термін *кар'єра* мав у Російській імперії (як і в державах транзитних мов) нейтральний сенс і означав: професія і досягнення в якій-небудь галузі людської діяльності. Проте пізніше він став набувати в Росії негативного відтінку, остаточно утвердившись у такому розумінні в СРСР. Для підтвердження цього достатньо порівняти значення слова "кар'єра", сформульовані тлумачними словниками часів Російській імперії і СРСР.

Так, визначення російського словника В. Даля 1863-1866 рр. (мовою оригіналу): "**Карьер, карьера** *ж. франц.* путь, ход, поприще жизни, службы, успехов и достижения" – мало ще первинне і цілком нейтральне значення.

Пізніше воно було замінене і доповнене негативними визначеннями, зафіксованими радянським російським словником С. Ожегова 1949 р. (мовою оригіналу):

"Карьера, ж. 1. Род занятий, профессия (устар.). 2. Путь к успехам, видному положению в обществе, на служебном поприще, а также самое достижение такого положения.

Карьеризм, м. Погоня за карьерой (во 2 знач.), стремление к личному благополучию, продвижение по службе в личных интересах".

Поєднання цих визначень з тогочасними протиставленнями суспільних та особистих інтересів, вимогою підпорядкування особистого суспільному, додатково підкреслювало негативне ставлення до терміна "кар'єра" та похідних термінів.

Відповідно, правові поняття "службова кар'єра державного службовця", як і просто "кар'єра" взагалі, не використовувалися адміністративним та трудовим правом УРСР і СРСР. Навіть у сучасних українських словниках термін "кар'єра" супроводжується терміном "кар'єризм" з традиційно негативним значенням.

Тим важливішою для української державної служби та правничої термінології стала новела ухваленого 1993 р. Закону України "Про державну службу", розділ V якого має назву "Службова кар'єра". Дещо пізніше почали офіційно вживати словосполучення "кар'єрний дипломат", "військова кар'єра" і т. ін. Це започаткувало офіційно-правове вживання терміна "кар'єра" і похідних від нього, позбавило їх від негативного відтінку та створило додатковий фактор впливу на розвиток професіоналізму державних службовців.

Поступово починає повертатися первинне (нейтральне) значення терміна "кар'єра", відповідно до якого це професія; вид діяльності; професійне зростання в якійсь галузі людської діяльності (артистичній, військовій, дипломатичній, літературній, науковій, політичній, управлінській); досягнення успіху, слави тощо.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Службова кар'єра державного службовця включає такі складові:

прийняття на державну службу;
 проходження випробувального терміну;
 атестацію і щорічну оцінку;
 стажування;
 просування по службі через присвоєння чергових рангів, заміщення посад вищих категорій та збільшення обсягу прав, обов'язків і відповідальності;
 перепідготовку і підвищення кваліфікації;
 припинення державної служби (відставку, звільнення тощо).
 Всі ці складові буде розглянуто в наступних підрозділах.

II. ПРИЙНЯТТЯ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Службова кар'єра починається зі вступу на державну службу. В українській державі, відповідно до норми чинної Конституції, всі громадяни "користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування" (ст. 38 Конституції України).

Законом України "Про державну службу" що конституційну тезу деталізовано такою нормою: "Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України" (ст. 4), якою: підтверджено рівні права громадян України на доступ до державної служби; закріплено професійний характер служби вимогою щодо відповідної освіти і професійної підготовки; зафіксовано спеціальний відбір на неї вимогою щодо конкурсного відбору та інших процедур. Цим самим законом встановлено деякі, вже наведені нами в попередньому розділі, обмеження щодо прийняття на державну службу осіб, які: визнані недієздатними; мають судимість, несумісну з посадою; які будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі близьким родичам; які підпадають під інші обмеження, прямо передбачені законами України (ст. 12).

Порядок прийняття на державну службу дещо відрізняється від загального порядку прийняття на роботу, передбаченого чинним трудовим законодавством. Основні особливості такі:

- відбір та прийняття на державну службу за спеціальними процедурами;
- складання Присяги державним службовцем;
- присвоєння державному службовцю відповідного рангу.

Відбір та прийняття на державну службу за спеціальними процедурами, включають різноманітні способи, процедури відбору і прийняття на державну службу та істотно відрізняються залежно від типу і категорії вакантної посади.

Призначення на *політичні посади* регулюється чинною Конституцією (ст. 85, 106, 114, 116, 122), а саме:

- Генеральний прокурор призначається Президентом України за згодою

Верховної Ради;

- Прем'єр-міністр, Голова Національного банку призначаються Верховною Радою за поданням Президента України;
- міністри закордонних справ і оборони призначаються Верховною Радою за поданням Президента України;
- віце-прем'єр-міністри, міністри призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра.

Способи та процедури відбору на ці посади не регламентовано, тому на практиці він здійснюється *без проведення конкурсу*,

Добір на *посади патронатного типу* (радник, консультант, помічник, прес-секретар, керівник прес-служби та ін., передбачені штатним розписом) здійснюють самостійно їх "патрони" *без проведення конкурсу* (Президент; Голова Верховної Ради; Прем'єр-міністр; віце-прем'єр-міністри; міністри; голови місцевих державних адміністрацій і т. ін.). Вони також призначають службовців на патронатні посади, але службовців патронатних служб Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів (за поданням останніх) призначає міністр Кабінету Міністрів. Службовці патронатних служб є державними службовцями, але закріплено це не законом, а підзаконним НПА, ранги державних службовців їм не присвоюються, атестація не проводиться, час роботи на патронатних посадах до стажу державної служби не зараховується тощо (ст. 8 Закону України "Про державну службу" постанови Кабінету Міністрів від 3 травня 1994 р. № 283, від 19 травня 1999 р. № 854).

Способи та процедури відбору і прийому на *адміністративні посади* такі.

Призначення на посади *першої категорії* здійснюють: Президент України – голову Секретаріату Президента, голів ОДА (ст. 106 Конституції України, ст. 8 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. № 586-ІІІ, Указ Президента України "Про Секретаріат Президента України" від 24 січня 2005 р. № 108/2005); Верховна Рада – Голову Антимонопольного комітету, Голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голову Фонду державного майна, керівника секретаріату Верховної Ради (ст. 85 Конституції України); Кабінет Міністрів – перших заступників міністрів, керівників державних комітетів (ст. 116 Конституції України, постанова Кабінету Міністрів від 17 червня 1994 р. № 423). Способи та процедури відбору на ці посади *не регламентовано*.

Призначення на посади *другої категорії* здійснюють: Кабінет Міністрів – заступників міністрів, заступників керівників державних комітетів (ст. 116 Конституції України, постанова Кабінету Міністрів від 17 червня 1994 р.; голови ОДА – заступників голів ОДА (ст. 8–10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"). Відбір на посади другої категорії *не регламентовано*.

Прийняття на посади *третьої – сьомої категорій* детально врегульовано ст. 15-19 Закону України "Про державну службу", постановами Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. № 423, від 1 грудня 1994 р. № 804, від 15 лютого 2002 р. № 169. Відбір та прийняття здійснюється на конкурсній основі.

Порядок проведення *конкурсів* врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169. Для проведення відбору

кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців наказом (розпорядженням) керівника відповідного державного органу, який здійснює призначення на посаду державного службовця, утворюється конкурсна комісія, очолювана заступником керівника державного органу.

Рішення про проведення конкурсу та його умови приймається керівником органу за наявності вакантної посади державного службовця.

До участі в конкурсі допускаються всі бажаючі громадяни України з необхідною освітою та кваліфікацією, крім тих, які підпадають під дію законодавчо встановлених обмежень, пов'язаних із прийняттям на державну службу, а саме (ст. 12 Закону України "Про державну службу", п. 7 постанови Кабінету Міністрів від 15 лютого 2002 р.):

- досягли встановленого законодавством граничного віку перебування на державній службі;
- визнані в установленому порядку недієздатними;
- мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади державного службовця;
- у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками;
- позбавлені права займати відповідні посади в установленому законом порядку на визначений термін, який ще не закінчився.

Сам конкурс проводиться поетапно (в три етапи), які включають:

- публікацію оголошення про проведення конкурсу та його умови в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації;
- приймання документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;
- проведення іспиту (не раніше ніж за місяць після публікації оголошення про проведення конкурсу) та відбір кандидатів.

Конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад державних службовців, протягом двох днів надає керівникові державного органу письмову пропозицію щодо кандидатури для призначення (чи для зарахування до кадрового резерву) і протягом трьох днів повідомляє кандидатів про результати конкурсу.

Остаточне рішення про прийняття на державну службу (призначення на посаду), чи зарахування до кадрового резерву, чи проведення повторного конкурсу (якщо конкурсна комісія не рекомендувала жодної кандидатури) здійснюється наказом керівника органу на підставі пропозиції конкурсної комісії. Наказ має бути виданий протягом одного місяця після завершення конкурсу і прийняття рішення конкурсною комісією.

Чинним законодавством передбачена можливість при прийнятті на державну службу **випробування** терміном до шести місяців з метою перевірки відповідності професійних знань, вмінь та ділових і людських якостей працівника посаді та роботі, яка йому доручається (ст. 26-28 Кодексу законів

про працю України, ст. 18 Закону України "Про державну службу").

Прийняття з випробувальним терміном та його величина мають бути зазначеними в наказі про призначення. Якщо термін випробування закінчився, а службовець продовжує працювати, то він вважається таким, що витримав випробування і прийнятим на державну службу на постійній основі, про що має бути виданий відповідний наказ. Якщо протягом терміну випробування встановлено невідповідність службовця посаді та роботі, на яку його прийнято, керівник державного органу протягом цього терміну має право звільнити службовця, видавши вмотивований наказ про звільнення.

З метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей працівників, які претендують на посаду державного службовця, може проводитися їх стажування на вакантній посаді у відповідному державному органі терміном до двох місяців (ст. 19 Закону України "Про державну службу, постанова Кабінету Міністрів від 1 грудня 1994 р. № 804).

Стажування можуть проходити як особи, що не перебувають на державній службі та претендують на посаду державного службовця, так і державні службовці, які бажають зайняти іншу чи вищу посаду.

Після завершення стажування особа (не державний службовець), яка виявила бажання працювати у цьому державному органі, проходить конкурс відповідно до Положення про порядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої влади. При цьому їй надається перевага над особами, які беруть участь у такому конкурсі, але не проходили стажування.

Державний службовець, після успішного закінчення стажування, може бути переведений на посаду за рішенням керівника відповідного державного органу без конкурсного відбору. Рішення має бути оформлене відповідним наказом.

Складання присяги державними службовцями. Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, письмово приймають Присягу такого змісту:

"Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримуватися Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки". До трудової книжки вноситься запис про прийняття Присяги, а її текст із підписом державного службовця зберігається за місцем роботи в особовій справі (ст. 17 Закону України "Про державну службу"). У випадку подальшого призначення цього державного службовця на посаду в іншому органі державної влади, підписаний текст Присяги передається до такого органу для зберігання. Поки що порядок передачі Присяги не унормовано, але цю прогалину планується заповнити нормою законопроекту "Про державну службу" (ст. 12).

Присвоєння державному службовцю відповідного рангу. При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах

відповідної категорії посад (ст. 26 Закону України "Про державну службу", постанова Кабінету Міністрів від 19 червня 1996 р. №658). Наприклад, особі, яка не мала рангу державного службовця (чи мала ранг нижче одинадцятого) і прийнята (переведена) на посаду п'ятої категорії, керівник державного органу повинен присвоїти один із трьох рангів (на власний розсуд), які відповідають посаді п'ятої категорії (дев'ятий, десятий чи одинадцятий ранг державного службовця). Якщо прийнятий працівник мав ранг вище дев'ятого (наприклад восьмий), то за ним зберігається його ранг (восьмий). При прийнятті на державну службу з випробувальним терміном, службовцю присвоюється ранг державного службовця за результатами випробування (після його закінчення).

Слід зазначити, що у ст. 6 законопроекту, розробленого Голодержслужбою, пропонується дещо відмінна і логічніша норма, а саме: "Державним службовцям, які вперше призначаються на посаду певної категорії, присвоюється найнижчий ранг у межах такої категорії".

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Громадянин, який був прийнятий на державну службу, склав і підписав Присягу та отримав відповідний ранг, набуває статусу державного службовця і суб'єкта публічно-правових відносин з державою (на відміну від приватноправових відносин між найманим працівником і приватним роботодавцем). Поки що точний момент набуття статусу державного службовця не унормовано, але цю прогалину запропоновано заповнити нормою ст. 12 законопроекту "Про державну службу": "Службові відносини державного службовця розпочинаються з моменту публічного складання та підписання тексту присяги державного службовця". Ці публічно-правові службові відносини реалізуються під час проходження державної служби.

III. ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Проходження державної служби і службова кар'єра державних службовців, обмеження пов'язані з проходженням державної служби та умови і порядок її припинення регулюються ст. 15-32 Закону України "Про державну службу". Проходження державної служби, службове просування, стимулювання праці проводиться відповідно до категорій посад і присвоєних рангів.

Організація роботи державних службовців та її спрямованість мають відповідати вимогам чинних НПА, у тому числі Кодексу законів про працю України, Закону України "Про державну службу", наказу Міністерства праці та соціальної політики "Про затвердження Рекомендацій з організації праці державних службовців у органах виконавчої влади" від 28 січня 2005 р., постанови Державного комітету СРСР із праці та соціальних питань "Про затвердження Типових правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників та службовців підприємств, установ, організацій" від 20 липня 1984 р.

На доповнення до ще радянських Типових правил внутрішнього трудового розпорядку діють галузеві Правила внутрішнього трудового

розпорядку державних службовців, прикладами яких є наказ Міністерства аграрної політики "Про затвердження Правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників центрального апарату Міністерства аграрної політики України" від 17 лютого 2004 р. чи наказ Державної судової адміністрації України "Про затвердження Типових правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників системи органів державної судової адміністрації, підприємств, установ та організації, що належать до сфери управління Державної судової адміністрації України" від 30 червня 2004 р.

Професійна діяльність державних службовців при проходженні державної служби спрямована на виконання державних функцій для задоволення потреб суспільства і полягає:

- у виробленні пропозицій щодо формування державної політики у відповідних сферах державного управління та забезпечення її реалізації;
- розробці та експертизі проектів нормативно-правових актів, угод, концепцій і програм та забезпечення їх реалізації;
- управлінні державними фінансовими ресурсами та контроль за їх використанням;
- управлінні персоналом;
- реалізації державно-владних повноважень стосовно фізичних і юридичних осіб, що не є підлеглими або підпорядкованими органів державної влади;
- здійсненні контролю та нагляду;
- забезпеченні збереження державної таємниці.

У процесі виконання державно-управлінських функцій та завдань державні службовці показують різні результати, оскільки відрізняються один від одного за професійними знаннями, кваліфікацією, досвідом, діловими та людськими якостями. Саме від цього має залежати службова кар'єра певного державного службовця.

З метою підвищення ефективності роботи державних службовців, відповідальності за доручену справу та оцінки кількісних та якісних показників їх службової діяльності щороку проводиться *оцінка виконання* державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків, а один раз на три роки – *атестація* державних службовців, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені службовцями при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях. Порядок атестації регулюється низкою нормативно-правових актів (ст. 17 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р. № 2493-III, постанова Кабінету Міністрів від 28 грудня 2000 р. №1922, рішення Конституційного Суду України від 28 січня 2003 р. № 2-рп/2003).

Щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків проводиться безпосередньо керівниками структурних підрозділів, де працюють державні службовці, під час підбиття підсумків роботи за рік. Щорічні оцінки за міжатестаційний період враховуються під час проведення періодичної атестації.

Періодичну атестацію державних службовців можемо визначити як колегіальну перевірку рівня відповідності службовців посадам, які вони обіймають. Метою атестації є виявлення потенційних можливостей державних службовців; створення прозорих умов для підвищення найдостойніших; стимулювання підвищення кваліфікації та якості службової діяльності.

Для організації та проведення атестації наказом керівника державного органу (далі – керівник) утворюється атестаційна комісія. Комісія повинна забезпечувати об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності державного службовця, який атестується, зокрема щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, а також принципів підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі державного органу.

Атестація проводиться на засіданні комісії в присутності службовця, якого атестують, і його безпосереднього керівника (якщо державний службовець не з'явився на засідання комісії без поважних причин, комісія має право провести атестацію за його відсутності). Під час атестації проводиться співбесіда зі службовцем, якого атестують, і розглядаються письмові документи: результат попередньої атестації цього державного службовця; його щорічні оцінки виконання покладених на нього завдань і обов'язків; його службова характеристика, укладена безпосереднім керівником. За результатами атестації комісія робить один із трьох висновків:

- про відповідність займаній посаді;
- про відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття необхідних навичок, підвищення кваліфікації тощо);
- про невідповідність займаній посаді.

Атестованими вважаються державні службовці, визнані комісією такими, що відповідають займаній посаді або відповідають займаній посаді за певних умов.

Про результати кожного засідання комісії її голова повідомляє керівника. За результатами атестації керівник видає відповідний наказ: у першому випадку – про визнання службовця атестованим і, можливо, про заохочення (преміювання, зарахування до кадрового резерву, підвищення в посаді, присвоєння чергового рангу тощо); у другому – про визнання службовця атестованим за певних умов і призначення через рік повторного атестування, якщо державний службовець погодиться виконати дані йому рекомендації; у третьому – про переведення службовця за його згодою на іншу (нижчу) посаду, що відповідає його професійному рівню, або про його звільнення з посади за причиною, яка полягає у виявленій невідповідності службовця займаній посаді (п. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України).

Особливості роботи працівників патронатної служби врегульовані Законом України "Про державну службу" (ст. 15, 23) і підзаконними НПА: постановами Кабінету Міністрів від 31 травня 1995 р. № 377 (не чинна з 1999 р.), від 19 травня 1999 р. № 851, від 9 серпня 2001 р. за № 962, від 17 липня 2003 р. № 1106.

Відповідно до названих НПА Президент України, Голова Верховної Ради,

Прем'єр-міністр, члени Кабінету Міністрів, голови місцевих державних адміністрацій (далі в межах розгляду особливостей роботи патронатної служби – посадові особи) можуть утворювати в межах граничної чисельності та штатних розписів патронатні служби з метою організаційного забезпечення своєї діяльності. До працівників патронатних служб належать помічники, радники, консультанти, секретарі відповідних керівників, керівники прес-служб тощо.

Працівники патронатної служби підпорядковуються безпосередньо посадовій особі (п. 3 постанови Кабінету Міністрів від 19 травня 1999 р. № 854).

Основними завданнями працівників патронатної служби є:

- підготовка необхідних матеріалів та документів для посадової особи, облік, аналіз кореспонденції, що надходить на її ім'я, підготовка відповідних проектів доручень, протокольних рішень тощо;
- надання окремих фахових консультацій, а також роз'яснень із питань діяльності посадової особи або органу (за дорученням посадової особи);
- взаємодія з підрозділами апарату, органами державної влади, органами місцевого самоврядування у розв'язанні питань, що виникають під час опрацювання доручень посадової особи;
- організація зустрічей посадової особи з громадськістю, представниками засобів масової інформації, посадовими особами інших органів, прийому відвідувачів та іноземних делегацій;
- інші завдання посадової особи (п. 6 постанови Кабінету Міністрів від 19 травня 1999 р).

Працівники патронатних служб є державними службовцями, але закріплено це не законом, а лише підзаконним НПА – п. 4 постанови Кабінету Міністрів від 19 травня 1999 р., присвоєння їм рангів державних службовців не передбачено (постанова Кабінету Міністрів від 19 червня 1996 р.), атестація не проводиться (п. 2 постанови Кабінету Міністрів від 28 грудня 2000 р. № 1922), час роботи на патронатних посадах до стажу державної служби не зараховується (п. 2 постанови Кабінету Міністрів від 3 травня 1994 р. № 283) тощо.

Відповідно, до стажу державної служби зараховується робота (п. 3 постанови Кабінету Міністрів від 3 травня 1994 р. № 283):

- на посадах державних службовців у державних органах, передбачених Законом України "Про державну службу" (ст. 25), а також на посадах, віднесених Кабінетом Міністрів України до відповідної категорії посад державних службовців;
- на посадах керівних працівників і спеціалістів в апараті органів прокуратури, судів, нотаріату, дипломатичної служби, митного контролю, внутрішніх справ, служби безпеки, інших органів управління військових формувань, державної податкової та контрольно-ревізійної служби;
- на посадах керівних працівників і спеціалістів державних органів колишніх СРСР, УРСР та інших республік (за переліком, наданим у додатку до Порядку, затвердженого постановою № 283-94);

- на посадах суддів, слідчих, прокурорів, інших службових осіб, яким присвоєно персональні звання;
- на посадах керівних працівників і спеціалістів у органах, що згідно з чинним законодавством здійснюють державний нагляд за охороною праці;
- на посадах спеціалістів кримінально-виконавчої системи (установи виконання покарань, слідчі ізолятори, підрозділи кримінально-виконавчої інспекції), які не мають спеціальних звань;
- на посадах керівних працівників і спеціалістів апарату Національного банку України, управлінь по місту Києву та Київській області, обласних управлінь Національного банку України;
- на посадах керівних працівників і спеціалістів Фонду соціального захисту інвалідів;
- на посадах керівних працівників і спеціалістів державних архівів областей та їх філіалів, державних архівів міст Києва і Севастополя;
- на посадах керівних працівників і спеціалістів Державної інспекції навчальних закладів у Міністерстві освіти та науки;
- на посадах в органах місцевого самоврядування, передбачених Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (ст. 14), а також на інших посадах, не зазначених у цій статті, але віднесених Кабінетом Міністрів України до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування;
- на посадах керівних працівників і спеціалістів Української державної насінневої інспекції, Української державної лісонасінневої інспекції, Української державної квітково-декоративної насінневої інспекції, Української інспекції карантину рослин тощо.

Також до стажу державної служби зараховується (п. 4 постанови № 283-94):

- період, коли державний службовець не працював з поважних причин, але залишався у трудових відносинах з державним органом;
- час відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею віку трьох років, а у виняткових випадках, якщо за медичними показаннями дитині потрібний домашній догляд, то й період додаткової відпустки без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною віку шести років;
- час підвищення кваліфікації з відривом від роботи, якщо до направлення на підвищення кваліфікації працівник працював у державному органі;
- час навчання в Національній академії державного управління при Президентові України за денною формою, якщо до вступу в Академію випускник перебував на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування і після закінчення навчання повернувся на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування або вступив до аспірантури чи докторантури Академії з відривом від роботи;
- час навчання в аспірантурі або докторантурі Національної академії державного управління при Президентові України з відривом від роботи, якщо

до вступу до аспірантури або докторантури аспірант чи докторант перебував на державній службі і після закінчення навчання повернувся на державну службу;

- час військової служби у Збройних Силах та інших військових формуваннях;

- час роботи на посадах керівників, їхніх заступників, головних інженерів державних підприємств, устанав, організацій, якщо безпосередньо з цих посад вони призначені (обрані) на посади державних службовців першої – четвертої категорій;

- стаж наукової роботи, набутий у державних установах, організаціях, закладах на посадах, визначених переліком посад наукових (науково-педагогічних) працівників підприємств, устанав, організацій, вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації;

- стаж роботи журналіста в державних і комунальних засобах масової інформації тощо.

Документами для визначення стажу державної служби є трудові книжки та інші документи, які за чинним законодавством підтверджують стаж роботи (довідки державних органів, устанав, навчальних закладів, підприємств, державних архівів і т. ін.).

Розмір стажу державної служби того чи іншого службовця впливає на розмір їх оплати праці, їх відпусток та пенсій, що буде розглянуто в наступних розділах.

Обмеження прав державних службовців, пов'язані з проходженням державної служби. З проходженням державної служби пов'язана низка законодавчих обмежень прав службовців, які вже було перелічено в підрозділі 6.3, у тому числі часткове обмеження трудових прав державних службовців порівняно з іншими категоріями працівників.

Так зокрема, державні службовці (на відміну від більшості найманих працівників) не мають права:

- брати участь у страйках та інших діях, що перешкоджають нормальному функціонуванню державних органів;

- займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через третіх осіб;

- працювати за сумісництвом (крім наукової, викладацької, медичної, творчої діяльності).

Також державні службовці не мають права сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Хоча більшості найманих працівників гарантоване право на страйк як чинною Конституцією (ст. 44), так і Законом України "Про колективні трудові спори" (ст. 17-18), державні службовці не мають права брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальній роботі державних органів (ст. 16 Закону України "Про державну службу").

Обмеження роботи державних службовців за сумісництвом та

особливості такої роботи в тих випадках, коли сумісництво є можливим.

Вище вже було показано, що відповідно до чинного законодавства державні службовці не мають права займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім випадків, передбачених чинним законодавством).

Вичерпний перелік випадків сумісництва, можливого для державних службовців, встановлено нормою Закону України "Про боротьбу з корупцією" (ст. 5):

- наукова діяльність;
- викладацька діяльність;
- творча діяльність;
- медична практика.

Нагадаємо, що *сумісництво* – це одночасне виконання працівником, крім основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час (п. 1 наказу Міністерства праці України від 28 червня 1994 р № 43).

Загальний порядок роботи за сумісництвом регулюється чинним трудовим законодавством, у тому числі Кодексом законів про працю України (ст. 102-1), Законом України "Про оплату праці" (ст. 19) тощо.

Особливості роботи за сумісництвом державних службовців, працівників державних підприємств та установ регулюються постановами Кабінету Міністрів № 245-93, № 1033-96 та наказом Міністерства праці № 43-94.

Для роботи за сумісництвом не потрібна згода адміністрації за основним місцем роботи.

Тривалість роботи за сумісництвом не може перевищувати чотирьох годин на день і повного робочого дня у вихідний день. Загальна тривалість роботи за сумісництвом протягом місяця не повинна перевищувати половини місячної норми робочого часу.

Оплата праці за сумісництвом здійснюється за фактично виконану роботу.

Відпустка на роботі за сумісництвом надається одної, часно з відпусткою за основним місцем роботи. Оплата відпустки чи виплата компенсації за невикористану відпустку сумісникам здійснюється відповідно до чинного законодавства.

Звільнення з роботи за сумісництвом здійснюється відповідно до чинного законодавства, але без виплати вихідної допомоги.

Державні службовці та працівники державних підприємств і установ, крім основної роботи та роботи за сумісництвом, також мають право виконувати роботи, які не є сумісництвом. До таких робіт згідно з наказом Міністерства праці № 43-94 належать:

- 1) літературна робота, в тому числі робота з редагування, перекладу та рецензування окремих творів, яка оплачується з фонду авторського гонорару;
- 2) технічна, медична, бухгалтерська та інша експертиза з разовою

оплатою праці;

3) педагогічна робота з погодинною оплатою праці в обсязі не більш як 240 год на рік;

4) виконання обов'язків медичних консультантів установ охорони здоров'я в обсязі не більш як 12 год на місяць з разовою оплатою праці;

5) керівництво аспірантами в науково-дослідних установах і вищих навчальних закладах науковців та висококваліфікованих спеціалістів, які не перебувають у штаті цих установ та навчальних закладів, з оплатою їх праці в розрахунку 50 год на рік за керівництво кожним аспірантом; завідування кафедрою висококваліфікованими спеціалістами, у тому числі тими, що займають керівні посади в навчальних закладах і науково-дослідних установах з оплатою в розрахунку 100 год за навчальний рік.

6) проведення консультацій науковими працівниками науково-дослідних інститутів, викладачами вищих навчальних закладів та інститутів удосконалення лікарів, головними спеціалістами органів охорони здоров'я в лікувально-профілактичних установах в обсязі до 240 год на рік з погодинною оплатою праці;

7) робота за договорами провідних наукових, науково-педагогічних і практичних працівників з короткострокового навчання кадрів на підприємствах і в організаціях;

8) організація та проведення екскурсій на умовах погодинної або відрядної оплати праці, а також супроводження туристських груп у системі туристично-екскурсійних установ профспілок;

9) інша робота, яка виконується в тому разі, коли на основній роботі працівник працює неповний робочий день і відповідно до цього отримує неповний оклад (ставку), якщо оплата його праці за основною та іншою роботою не перевищує повного окладу (ставки) за основним місцем роботи.

Виконання робіт, зазначених у пунктах 2-7, допускається в робочий час із дозволу керівника державного підприємства, установи, організації без утримання заробітної плати.

Аналізуючи перелік випадків, у яких допускається робота державних службовців за сумісництвом та робіт, які не є сумісництвом, можна дійти висновку, що метою цих винятків є: забезпечення кваліфікованими кадрами важливих галузей народного господарства України (хоча б за сумісництвом чи для виконання разових кваліфікованих робіт); збереження кваліфікації та професійних навичок науковців, викладачів, лікарів, літераторів, митців та ін., які є державними службовцями; забезпечення можливостей професійного та кар'єрного зростання названих категорій державних службовців.

Чинним українським законодавством передбачене в деяких випадках **відсторонення державних службовців від виконання повноважень за посадою**. До таких випадків належать:

— **загальна норма трудового права** для будь-яких працівників, за якою відсторонення працівників від роботи власником або уповноваженим ним органом

допускається у разі: появи на роботі в нетверезому стані, у стані

наркотичного або токсичного сп'яніння; відмови або ухилення від обов'язкових медичних оглядів, навчання, інструктажу і перевірки знань з охорони праці та протипожежної охорони; в інших випадках, передбачених законодавством (ст. 46 Кодексу законів про працю України);

— *додаткова норма адміністративного права* лише для державних службовців, за якою передбачається відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати за невиконання службових обов'язків чи їх неналежне виконання, яке призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду приватним особам (фізичним чи юридичним) або державі (ст. 22 Закону України "Про державну службу").

Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець.

Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування. Службове розслідування проводиться в строк до двох місяців у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950.

Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою підтвердиться матеріалами службового розслідування, державний службовець може бути притягнутий до відповідальності згідно із законодавством.

Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтвердиться результатами службового розслідування, це рішення має бути скасованим.

Просування по службі здійснюється інляхом:

— зайняття вищої посади на конкурсній основі (допускається без конкурсу, після стажування терміном до двох місяців).

— присвоєння вищого рангу або в межах відповідної категорії посад, або у разі зайняття вищої посади.

Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад державний службовець має успішно відпрацювати на посаді не менше двох років. Це означає, що, наприклад, завідувачу відділом районної державної адміністрації (РДА), який має тринадцятий ранг державного службовця й успішно працює на посаді (шостої категорії) два чи більше років, може бути підвищений ранг з тринадцятого до дванадцятого, а ще через два роки – і до одинадцятого. Десятий ранг цьому завідувачу відділу не може бути присвоєний, бо шостій категорії посад відповідають лише тринадцятий, дванадцятий та одинадцятий ранги. Але якщо цей самий державний службовець буде призначений заступником голови РДА (посада п'ятої категорії), то йому відразу має бути присвоєний дев'ятий (що рекомендується постановою Кабінету Міністрів від 19 червня 1996 р. № 658), восьмий чи навіть сьомий ранг (на розсуд голови РДА).

У разі переходу на нижчу посаду чи звільнення з державної служби за державним службовцем після його повернення на державну службу

зберігається попередній ранг. Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за вироком суду.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Суспільно корисному й ефективному проходженню державної служби та службовій кар'єрі сприяють державна кадрова політика та її реалізація у формі кадрового забезпечення державної служби.

ІV. ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Апріорі зрозуміло, що перебування на державній службі певного конкретного державного службовця має раніше чи пізніше припинитися.

Припинення державної служби – це закінчення державно-службових відносин державного службовця з органом державної влади. Воно передбачене чинним законодавством у двох основних формах:

- звільнення будь-якого службовця з посади в державному органі;
- відставка окремих категорій державних службовців.

Звільнення будь-якого службовця з посади в державному органі – це закінчення державно-службових відносин за ініціативою державного службовця, за ініціативою керівника державного органу, за згодою сторін чи на інших законних підставах. Звільнення можливе:

- на загальних підставах, встановлених трудовим законодавством України;
- за додатковими підставами, передбаченими адміністративним правом України.

Загальні підстави звільнення, передбачені чинним Кодексом законів про працю України, такі (ст. 36-41, 43,43-1,45]:

- угода сторін;
- закінчення строку трудового договору;
- призов або вступ працівника на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу;
- розірвання трудового договору за ініціативою працівника;
- розірвання трудового договору за ініціативою власника чи уповноваженого ним органу;
- розірвання трудового договору на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу;
- переведення працівника, за його згодою, до іншого державного органу, підприємства, установи;
- перехід на виборну посаду в іншому державному органі чи органі місцевого самоврядування;
- відмова від переведення на роботу в іншій місцевості разом із державним органом, а також відмова від продовження роботи у зв'язку зі зміною істотних умов праці;
- набрання законної сили вироком суду, який виключає продовження роботи (позбавлення волі, обмеження волі тощо);
- звільнення відповідно до умов трудового контракту.

Реорганізація, злиття, приєднання, поділ, виділення, перетворення державного органу, установи не може бути підставою для звільнення працівника.

Слід зазначити, що порядок звільнення державних службовців за загальними підставами регулюється українським трудовим законодавством і аналогічний звільненню будь-яких найманих працівників (ст. 36-47, 49-2, 116 Кодексу законів про працю України).

Додаткові підстави звільнення, передбачені Законом України "Про державну службу", такі (ст. 30):

- порушення умов реалізації права на державну службу, передбачених цим Законом, а саме: відсутність громадянства України чи відповідної освіти або порушення встановлених умов відбору (ст. 4);
- недотримання вимог, передбачених цим Законом, а саме: заборона на отримання хабарів, дарунків тощо, на роботу за сумісництвом, на заняття підприємницькою діяльністю, на участь у страйках та ін. (ст. 16);
- досягнення службовцем граничного віку перебування на державній службі, передбаченого цим Законом, а саме: 60 років – для чоловіків, 55 років – для жінок (ст. 23);
- виявлення або виникнення обставин, які перешкоджають перебуванню на державній службі, передбачених цим Законом, а саме: недієздатність; судимість, що несумісна з посадою; підпорядкованість близьких родичів або родичам (ст. 12);
- відмова прийняти Присягу або порушення Присяги (ст. 17);
- неподання, або подання неправдивих відомостей про доходи, передбачених ст. 13 цього Закону.

Для службовців, які займали посади першої категорії (заступники міністрів, керівники інших центральних органів державної влади тощо), у випадках зміни складу органу, де вони працювали, або у зв'язку із закінченням терміну повноважень цього органу, передбачено такі додаткові гарантії, як збереження середньомісячного заробітку на період працевлаштування, але не більше одного року (ст. 30 Закону). Тобто опосередковано законодавець допускає їх звільнення за такими підставами.

Зміна керівників або складу державних органів *не може бути підставою* для припинення державним службовцем (крім державних службовців патронатної служби) державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

Для окремих державних службовців, що зробили вагомий внесок у діяльність державного органу і досягли граничного віку перебування на державній службі, *термін перебування на державній службі* може продовжуватися, але не більше ніж на п'ять років (ст. 23 Закону). Для цього необхідне завчасне обґрунтоване подання керівника державного органу до начальника Голодержслужби України, яке має бути попередньо узгодженим з керівником державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування та, в необхідних випадках, з головою місцевої державної адміністрації чи керівником центрального органу виконавчої влади, керівником Секретаріату Президента

України чи Секретаріату Кабінету Міністрів. Остаточне рішення в місячний термін після подання приймає начальник Головдержслужби України (постанова Кабінету Міністрів від 26 грудня 2003 р. № 2020).

Звільнення державних службовців за будь-якою з шести *додаткових* підстав, передбачених Законом України "Про державну службу" (ст. 30), у тому числі за досягненням граничного віку, може здійснюватися *без волевиявлення* (заяви) самого державного службовця чи навіть проти його волі.

Відставка – це припинення державної служби службовцем, який займає посаду першої чи другої категорії, за його письмовою заявою у випадках неможливості продовження служби з принципових причин чи за станом здоров'я. Відставка не передбачена трудовим правом і можлива лише за підставами, передбаченими адміністративним правом України (ст. 30, 31 Закону України "Про державну службу").

Вичерпний перелік підстав для відставки державних службовців передбачено ст. 31 Закону України "Про державну службу", а саме:

- принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;
- примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину;
- стан здоров'я, який перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Порядок відставки та деякі соціальні гарантії на її випадок також передбачено у ст. 31 Законом України "Про державну службу":

Відставка приймається або дається мотивована відмова державним органом чи посадовою особою, які призначили державного службовця на цю посаду. Рішення про прийняття відставки або відмову в ній приймається у місячний термін. У разі відмови у відставці, державний службовець повинен продовжувати виконання службових обов'язків і має право на звільнення в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України.

У разі відставки державного службовця, який не досяг пенсійного віку, але має страховий стаж для чоловіків – не менше 25 років, для жінок – не менше 20 років і відпрацював на посадах першої чи другої категорії не менш як п'ять років, йому виплачується щомісячно 85 % його посадового окладу з урахуванням надбавок за ранг та за вислугу років до досягнення пенсійного віку.

У випадках припинення державної служби в порядку звільнення чи відставки керівник державного органу, в якому працював державний службовець, видає розпорядчий акт (наказ, розпорядження тощо) про звільнення з посади чи відставку службовця. Цей розпорядчий акт формалізує юридичний факт і дату припинення державно-правових відносин державного органу з державним службовцем, закінчення його державної служби.

Державним службовцям при звільненні у зв'язку з виходом на пенсію та

за наявності стажу державної служби не менше 10 років виплачується грошова допомога в розмірі 10 місячних посадових окладів, що оформлюється тим самим наказом чи розпорядженням про звільнення державного службовця (ст. 37 Закону України "Про державну службу").

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

У випадках припинення державної служби в порядку звільнення чи відставки керівник державного органу, в якому працював державний службовець, видає розпорядчий акт (наказ, розпорядження тощо) про звільнення з посади чи відставку службовця. Цей розпорядчий акт формалізує юридичний факт і дату припинення державно-правових відносин державного органу з державним службовцем, закінчення його державної служби.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ:

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Службова кар'єра державного службовця включає такі складові: прийняття на державну службу; проходження випробувального терміну; атестацію і щорічну оцінку; стажування; просування по службі через присвоєння чергових рангів, заміщення посад вищих категорій та збільшення обсягу прав, обов'язків і відповідальності; перепідготовку і підвищення кваліфікації; припинення державної служби (відставку, звільнення тощо).

Всі ці складові буде розглянуто в наступних підрозділах.

2. Громадянин, який був прийнятий на державну службу, склав і підписав Присягу та отримав відповідний ранг, набуває статусу державного службовця і суб'єкта публічно-правових відносин з державою (на відміну від приватноправових відносин між найманим працівником і приватним роботодавцем). Поки що точний момент набуття статусу державного службовця не унормовано, але цю прогалину запропоновано заповнити нормою ст. 12 законопроекту "Про державну службу": "Службові відносини державного службовця розпочинаються з моменту публічного складання та підписання тексту присяги державного службовця". Ці публічно-правові службові відносини реалізуються під час проходження державної служби.

3. Суспільно корисному й ефективному проходженню державної служби та службовій кар'єрі сприяють державна кадрова політика та її реалізація у формі кадрового забезпечення державної служби.

4. У випадках припинення державної служби в порядку звільнення чи відставки керівник державного органу, в якому працював державний службовець, видає розпорядчий акт (наказ, розпорядження тощо) про звільнення з посади чи відставку службовця. Цей розпорядчий акт формалізує юридичний факт і дату припинення державно-правових відносин державного органу з державним службовцем, закінчення його державної служби.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 6. МАТЕРІАЛЬНЕ ТА СОЦІАЛЬНО-ПОБУТОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

(4 години)
ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Сутність і напрями матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців
2. Оплата праці державних службовців
3. Пенсійне забезпечення державних службовців

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.
2. Конституція вольностей Війська Запорозького Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. (Правовий уклад та конституція відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладені між яснотельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня у Бендерах) (не чинна).
104. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 р. (не чинна).
105. Законодавчий акт гетьмана Павла Скоропадського "Закони про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р. (не чинний).
106. Конституція ССРСР, утверджена Чрезвычайным VIII съездом Советов 5 декабря 1936 г. (не чинна).
107. Конституция СССР, утвержденная Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (не чинна).
108. Конституція УСРР, затверджена Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. (не чинна).
109. Конституція УСРР, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 р. (не чинна).
110. Конституція УРСР, затверджена Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом Рад 30 січня 1937 р. (не чинна).
111. Конституція УРСР, затверджена Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. (не чинна).
112. Універсал (I) Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього від 23 (10) червня 1917 р.
113. Універсал (II) Центральної Ради від 16 (3) липня 1917р.
114. Універсал (III) Центральної Ради від 20 (7) листопада 1917 р.
115. Універсал (IV) Центральної Ради від 22 (9) січня 1918 р
116. Указ російської імператриці Катерини II "Учреждения для

управлення губерний Всероссийской Империи" від 7 листопада 1775 р.

117. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971р. №322.

118. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X.

119. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.

120. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV.

121. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. № 509-XII.

122. Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. №656-XII.

123. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Визначити сутність і напрями матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців, оплата праці державних службовців, пенсійне забезпечення державних службовців.

ВСТУП

Матеріальне та соціально – побутове забезпечення державних службовців має: забезпечувати комплектування апарату державних органів кваліфікованими та компетентними кадрами; створювати достатні соціально-економічні умови для належного виконання посадових обов'язків службовцями; стимулювати їх сумлінну і працю в інтересах держави та суспільства; надавати адекватну компенсацію колишнім державним службовцям похилого віку за свідоме дотримання законодавчих обмежень, пов'язаних із попереднім проходженням державної служби, та за втрату заробітної платні і після припинення державної служби.

I. СУТНІСТЬ І НАПРЯМИ МАТЕРІАЛЬНОГО ТА СОЦІАЛЬНО-ПОБУТОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців – це сукупність державно-правових гарантій для державних службовців та соціально-економічних заходів для їх реалізації.

Системою української державної служби передбачено такі *основні напрями* матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців:

- оплата праці державних службовців;
- заохочення за сумлінну працю (грошові винагороди, почесні звання, державні нагороди і т. ін.);
- щорічні відпустки державних службовців (основні та додаткові);
- соціально-побутове забезпечення державних службовців;
- пенсійне забезпечення державних службовців та деякі інші напрями.

Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців регулюється в розділі VII Закону України "Про державну службу".

Заохочення державних службовців за сумлінну безперервну працю в державних органах, передбачені ст. 34 Закону України "Про державну службу", включають:

- грошову винагороду державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади;
- представлення до державних нагород та присвоєння почесних звань;
- нагородження почесними грамотами та знаками. **Грошова винагорода** державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків, що видається особам, які пропрацювали безперервно на посадах державних службовців в одному або кількох органах державної влади не менше ніж 10 років у порядку, передбаченому постановою Кабінету Міністрів від 26 лютого 2003 р. № 212 (у редакції постанови № 1563-2003), тобто не частіше ніж один раз на п'ять років і в розмірі однієї чи декількох місячних зарплат, що залежить від стансу державної служби (постанова Кабінету Міністрів від 24 лютого 2003 р. № 212).

Представлення до державних нагород та до присвоєння почесних

звань. До державних нагород, почесних звань та відзнак чинне законодавство зараховує: звання Герой України; ордени; медалі; відзнака "Іменна вогнепальна зброя"; почесні звання України (народний артист України, заслужений артист України, заслужений архітектор України, заслужений будівельник України, заслужений економіст України, заслужений енергетик України, заслужений юрист України тощо); Державні премії України (Національна премія імені Тараса Шевченка, Державна премія в галузі науки і техніки, Державна премія в галузі архітектури, Державна премія імені Олександра Довженка); президентські відзнаки (ст. 3 Закону України "Про державні нагороди"). Нагородження державних службовців державними нагородами та почесними званнями проводиться *яна загальних підставах*, тобто так само як і решти громадян України.

Щорічні основні та додаткові відпустки. Слід зазначити, що державним службовцям надаються такі щорічні відпустки:

- основні відпустки терміном 30 днів усім державним службовцям;
- додаткові відпустки терміном 5 днів державним службовцям зі стажем державної служби понад 10 років, терміном 7 днів – за наявності стажу державної служби понад 11 років, терміном 9 днів – за наявності стажу державної служби понад 12 років, терміном 11 днів – за наявності стажу державної служби понад 13 років, терміном 13 днів – за наявності стажу державної служби понад 14 років, терміном 15 днів – за наявності стажу державної служби понад 15 років. Максимальний термін додаткової відпустки – 15 днів (ст. 35 Закону України "Про державну службу", постанова Кабінету Міністрів від 27 квітня 1994 р. № 250).

Соціально-побутове забезпечення державних службовців передбачає, що державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку з державного житлового фонду (ст. 36 Закону України "Про державну службу"). Тобто фактично ніяк не забезпечуються, оскільки державного житлового фонду не існує. Державні службовці, які займають посади першої – четвертої категорій, мають право на першочергове встановлення квартирних телефонів. На індивідуальне і кооперативне житлове будівництво або для придбання квартир чи індивідуальних жилих будинків державним службовцям, які потребують відповідно до чинного законодавства поліпшення житлових умов, надаються земельна ділянка та безвідсотковий кредит на строк до 20 років. Умови надання кредиту визначаються Кабінетом Міністрів України (але, на жаль, кошти для цього не передбачаються в державному бюджеті).

Державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом із ними, мають право користуватися у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Ці самі заклади їх обслуговують після виходу на пенсію. Реально, все це – не більше ніж декларація. Так, право на безкоштовну медичну допомогу мають всі громадяни України (ст. 49 Конституції України), а не тільки державні службовці. Але реалізувати це право на практиці не може ніхто, в тому числі й пересічні державні службовці, з однієї причини – мізерного фінансування системи державних і муніципальних закладів охорони здоров'я.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Системою української державної служби передбачено такі *основні напрями* матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців:

- оплата праці державних службовців;
- заохочення за сумлінну працю (грошові винагороди, почесні звання, державні нагороди і т. ін.);
- щорічні відпустки державних службовців (основні та додаткові);
- соціально-побутове забезпечення державних службовців;
- пенсійне забезпечення державних службовців та деякі інші напрями.

II. ОПЛАТА ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Майже так і визначено основні завдання оплати праці державних службовців у ст. 33 Закону України "Про державну службу".

Оплата праці державних службовців (як і більшості громадян України) регулюється трудовим законодавством України: Кодексом законів про працю України (ст. 94-117), Законом України "Про оплату праці" тощо. Проте оплата праці державних службовців має певні особливості, які й регулюються Законом України "Про державну службу" (ст. 33) та низкою постанов Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1993 р. № 245, від 20 грудня 1993 р. № 1049, від 2 квітня 1994 р. № 209, від 13 грудня 1999 р. № 2288, від 6 серпня 2003 р. № 1207, від 5 листопада 2004 р. № 1481, від 15 січня

2005 р. № 37, від 9 березня 2006 р. № 268, від 19 липня

2006 р. № 984, від 12 травня 2007 р. № 700). Заробітна плата державних службовців складається

з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок.

Посадові оклади державних службовців установлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків.

Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю.

Отже структура оплати праці державних службовців має такі основні складові:

- посадовий оклад;
- доплата за ранг;
- надбавка за вислугу років на державній службі;
- персональна надбавка;
- премія.

Джерелом оплати праці державних службовців (окладу, доплат, надбавок і премій) є державний бюджет.

Розміри окладів державних службовців залежно від займаної посади були визначені постановою Кабінету Міністрів України "Про впорядкування оплати праці працівників апарату виконавчої влади, місцевого самоврядування, органів прокуратури, судів" від 13 грудня 1999 р. № 2228, яка значною мірою була змінена наступними постановами Кабінету Міністрів № 1207-2003, №1481-2004, №37-2005, №268-2006, №984-2006 і навіть частково втратила чинність.

Приклади

конкретних розмірів окладів протягом 2000-2003 рр. за деякими посадами наведено нижче.

Посадові оклади державних службовців протягом; 2000-2003 рр. були такі:

- голова Рахункової палати Верховної Ради України – 400 грн;
- керівник Секретаріату Верховної Ради – 380 грн;:
- перший заступник міністра (державний секретар с міністерства) – 370 грн;
- директор департаменту апарату Кабінету Міністрів України, заступник міністра (заступник держав-; ного секретаря міністерства), начальник управління Секретаріату Верховної Ради України – 340 грн
 - завідувач відділу в апараті Кабінету Міністрів, завідувач відділу в управлінні Секретаріату Верховної Ради України – 290-310 грн;
 - начальник відділу Державної податкової адміні-і страції (ДПА) у складі управління, який має спеціальне звання – 260-270 грн;
 - начальник відділу ДПА у складі управління, який не має спеціального звання, але має ранг державного службовця – 195-220 грн;
 - державний податковий інспектор, який не має спеціального звання (тобто найнижча посада в місцевих органах ДПА) – 190-210 грн;
 - голова обласної державної адміністрації (ОДА) – 320-390 грн;
 - начальник відділу ОДА 160–230 грн;
 - завідувач відділу районної державної адміністрації (РДА) – 140-160 грн;
 - спеціаліст I категорії РДА – 105-110 грн;
 - спеціаліст РДА, який не має категорії (тобто найнижча посада в РДА) – 90-100 грн (удвічі нижчий оклад, ніж оклад державного податкового інспектора).

Розміри посадових окладів державних службовців було підвищено на 32 % , починаючи з 1 вересня 2003 р. (постанова № 1207-2003), на 28 % – зі листопада 2004 р. (постанова № 1481-2004) та на 10,5 % з 1 січня 2005 р. (постанова № 37-2005), у результаті чого посадові оклади зросли у 1,867 раза. Наприклад, оклад спеціаліста I категорії РДА став дорівнювати 196-205 грн.

Постановами Кабінету Міністрів від 9 березня

2006 р. № 268, 19 липня 2006 р. № 984 та від 12 травня

2007 р. № 700 було встановлено нові посадові оклади державних службовців, які стали вищими в декілька разів порівняно з 2005 р. Так, починаючи з 1 травня 2007 р. посадові оклади державних службовців станов-

лять:

- перший заступник керуючого справами Верховної Ради України (перший заступник керівника Секретаріату Верховної Ради), перший заступник керівника Секретаріату Кабінету Міністрів – 2568 грн;
- керівник управління Секретаріату Верховної Ради, керівник управління Секретаріату Кабінету Міністрів – 2333 грн;
- завідувач відділу Секретаріату Верховної Ради, завідувач відділу Секретаріату Кабінету Міністрів – 2156-2226 грн;
- начальник відділу ДПА – 1980-2087 грн;
- державний податковий інспектор – 677- 942 грн;
- начальник відділу ОДА – 880-990 грн;
- голова РДА – 2040 грн;
- начальник відділу РДА – 718 грн;
- спеціаліст I категорії РДА – 490-513 грн;
- спеціаліст без категорії РДА – 467 грн.

Тобто оклади рядових державних службовців (спеціалістів та начальників відділів РДА) зросли приблизно у два рази і залишились все ще значно нижчими, ніж оклади аналогічних спеціалістів та начальників відділів у народному господарстві України (промисловість, енергетика, транспорт чи банківські установи). Це означає, що і сьогодні не виконуються основні завдання оплати праці державних службовців, сформульовані чинним законодавством і наведені вище.

Посадовий оклад встановлюється одночасно з призначенням державного службовця на посаду і виплачується щомісячно протягом усього часу перебування на посаді.

Розміри доплат за ранги були визначені урядовою постановою "Про впорядкування оплати праці працівників апарату виконавчої влади, місцевого самоврядування, органів прокуратури, судів" від 13 грудня 1999 р. № 2288 та підтверджені урядовою постановою від 9 березня 2006 р. № 268. Доплата встановлюється одночасно з присвоєнням відповідного рангу і виплачується щомісячно. Розмір доплати залежить від рангу і коливається у межах 160-45 гривень. Конкретні розміри цих доплат для державних службовців відповідних рангів становлять:

- першого рангу – 160 грн;
- другого рангу – 155 грн;
- третього рангу – 150 грн;
- четвертого рангу – 140 грн;
- п'ятого рангу – 130 грн;
- шостого рангу – 120 грн;
- сьомого рангу – 110 грн;
- восьмого рангу – 100 грн;
- дев'ятого рангу – 90 грн;
- десятого рангу – 80 грн;
- одинадцятого рангу – 70 грн;
- дванадцятого рангу – 60 грн;

- тринадцятого рангу – 55 грн;
- чотирнадцятого рангу – 50 грн;
- п'ятнадцятого рангу – 45 грн.

Доплата за ранг встановлюється одночасно з присвоєнням відповідного рангу державного службовця і виплачується щомісячно разом із зарплатою за другу половину місяця протягом усього часу перебування на державній службі.

Розмір надбавки за вислугу років регулюється постановами Кабінету Міністрів України "Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої

влади" від 20 грудня 1993 р. № 1049 та "Про порядок обчислення стажу державної служби" від 3 травня 1994 р. № 283. Розмір надбавки встановлений у відсотках до посадового окладу залежно від стажу перебування на державній службі у таких розмірах:

- 10 % окладу за стажу понад 3 роки;
- 15 % окладу за стансу понад 5 років;
- 20 % окладу за стажу понад 10 років;
- 25 % окладу за стажу понад 15 років;
- 30 % окладу за стажу понад 20 років;
- 40 % окладу за стажу понад 25 років.

Надбавка за вислугу років встановлюється з моменту настання права на отримання надбавки (дня прийняття на роботу у випадку наявності необхідного стажу перебування на державній службі; дня виконання трьох років перебування на державній службі для працюючих; службовцям, у яких протягом календарного місяця виникло право на підвищення надбавки – з наступного місяця). Виплачується надбавка щомісячно разом із зарплатою за другу половину місяця.

Персональні надбавки згідно з постановами Кабінету Міністрів № 2288-99 та 268-2006 можуть встановлюватись:

- за виконання державним службовцем особливо складних завдань у розмірі до 50 % посадового окладу (з урахуванням надбавок за ранг);
- за знання і використання в роботі іноземних мов: однієї європейської – 10 % окладу; однієї східної чи африканської – 15 %; двох і більше мов – 25 % ;
- за науковий ступінь (якщо діяльність за профілем збігається з науковим ступенем): кандидата наук – 15 % окладу, доктора наук – 20 %;
- за почесне звання "заслужений" (якщо діяльність за профілем збігається з почесним званням) – 15 % посадового окладу державного службовця.

Надбавка (надбавки) виплачується щомісячно разом із зарплатою за другу половину місяця.

Премія виплачується за умови повного та сумлінного виконання обов'язків державним службовцем у розмірі до трьох посадових окладів за рік, тобто не більше 27-28 % щомісяця залежно від тривалості використаної відпустки (на практиці обмежуються 25%) за умови наявності необхідних коштів у фонді оплати праці того чи іншого державного органу.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Слід ще раз підкреслити, що за ст. 33 Закону України "Про державну службу" джерелом фінансування оплати праці державних службовців є державний бюджет, вона проводиться в межах затвердженого фонду оплати праці, але недостатність бюджетних асигнувань чи їх скорочення не можуть бути підставою для зменшення посадових окладів, доплат і надбавок.

III. ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Пенсійне забезпечення державних службовців (як і більшості громадян України) регулюється загальним пенсійним законодавством, а особливості призначення пенсій державним службовцям та їх пенсійного забезпечення регулюються Законом України "Про державну службу" (ст. 37, 37-1) та постановою Кабінету Міністрів України "Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії" від 31 травня 2000 р.

Необхідним для призначення пенсії державного службовця є одночасне виконання всіх перелічених нижче умов:

- досягнення граничного (пенсійного) віку перебування на державній службі (60 років для чоловіків, 55 років для жінок), що підтверджується паспортом;
- наявність загального трудового стажу не менше 25 років для чоловіків чи 20 років для жінок, що підтверджується трудовою книжкою;
- наявність у державного службовця спеціального стажу (стажу державної служби) не менше ніж 10 років, що підтверджується трудовою книжкою, а страховий стаж починаючи з 1 липня 2000 р. також має підтверджуватися інформацією персоніфікованого обліку даних Пенсійного фонду України (ПФУ) про сплату страхових внесків у підвищеному розмірі до ПФУ (замість загального для всіх працюючих розміру страхових внесків у розмірі, що не перевищує 2% зарплати, державні службовці сплачують страхові внески у розмірі, що не перевищує 5% зарплати);
- робота на посаді державного службовця на день виходу на пенсію, що підтверджується розпорядчим актом (наказ, розпорядження тощо) про звільнення з державної служби (особи, які мають не менше 20 років стажу державної служби, мають право на отримання пенсії незалежно від місця роботи на момент виходу на пенсію);
- припинення державної служби на момент звернення за призначенням пенсії, що підтверджується розпорядчим актом (наказ, розпорядження тощо) про звільнення з державної служби.

Розмір пенсії розраховується як сума 80 % посадового окладу з премією (якщо вона виплачувалась) на день виходу на пенсію та 80 % середнього щомісячного розміру надбавок за вислугу та ранг за останні 24 місяці перед призначенням пенсії, що підтверджується довідкою державного органу, у якому працював службовець до звільнення. Розмір пенсії збільшується на 1 % за один повний рік стажу державної служби понад 10 років, але не більше 90 % заробітної плати.

Розмір пенсії державних службовців (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством) не може відповідно до ст. 97 Закону України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" 2007 р. перевищувати 12 мінімальних пенсій за віком, встановленої частиною першою ст. 28 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

Державним службовцям, які у період перебування на державній службі визнані інвалідами I та II груп, незалежно від причини інвалідності пенсія по інвалідності призначається в розмірі 80 % суми заробітної плати після припинення ними державної служби за наявності стажу державної служби не менше 10 років та страхового стажу, встановленого для призначення пенсії по інвалідності відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

Згідно з розділом I Закону України від 12 грудня 2006 р. № 432-V, починаючи з 1 січня 2008 р. призначення пенсії також особам з числа інвалідів I та II групи незалежно від часу встановлення їм інвалідності, які мають не менше 10 років стажу державної служби на посадах, віднесених до категорії посад державних службовців, якщо безпосередньо перед зверненням за призначенням такої пенсії вони працювали на зазначених посадах. Така пенсія по інвалідності буде призначатися незалежно від причини інвалідності за умови припинення державної служби.

У разі смерті особи у період перебування на державній службі за наявності у померлого годувальника стажу державної служби не менше 10 років, непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні (при цьому дітям – незалежно від того, чи були вони на утриманні померлого годувальника), призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника па одного непрацездатного члена сім'ї у розмірі 70 % суми заробітної плати померлого годувальника, на яку нараховувалися страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а на двох і більше членів сім'ї – 90 % .

Державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку із засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчиненням корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії. У таких випадках пенсія державному службовцю призначається на загальних підставах (ст. 37 Закону України "Про державну службу").

Призначають, перераховують та виплачують пенсії державним службовцям місцеві (міські чи районні) органи Пенсійного фонду України. Джерелом фінансування виплати цих пенсій є державний бюджет, який має відшкодовувати додаткові видатки Пенсійному фонду України, пов'язані з виплатою пенсій державним службовцям.

Державним службовцям у разі виходу на пенсію, за наявності стажу державної служби не менше 10 років, виплачується грошова допомога в розмірі 10 місячних посадових окладів (ст. 37 Закону України "Про державну

службу").

Порядок та умови перерахунку раніше призначених пенсій державним службовцям також визначено Законом України "Про державну службу" (ст.37-1). У разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям, а також у зв'язку з набуттям особою права на пенсійне забезпечення державного службовця здійснюється перерахунок раніше призначених пенсій. Перерахунок пенсії здійснюється відповідно до сум заробітної плати, на які нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування працюючого державного службовця відповідної посади та рангу на момент виникнення права на перерахунок пенсії.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку із засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчиненням корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії. У таких випадках пенсія державному службовцю призначається на загальних підставах (ст. 37 Закону України "Про державну службу").

ВИСНОВКИ З ТЕМИ:

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Системою української державної служби передбачено такі *основні напрями* матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців:

- оплата праці державних службовців;
- заохочення за сумлінну працю (грошові винагороди, почесні звання, державні нагороди і т. ін.); ,
- щорічні відпустки державних службовців (основні та додаткові);
- соціально-побутове забезпечення державних службовців;
- пенсійне забезпечення державних службовців та деякі інші напрями.

2. Слід ще раз підкреслити, що за ст. 33 Закону України "Про державну службу" джерелом фінансування оплати праці державних службовців є державний бюджет, вона проводиться в межах затвердженого фонду оплати праці, але недостатність бюджетних асигнувань чи їх скорочення не можуть бути підставою для зменшення посадових окладів, доплат і надбавок.

3. Державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку із засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчиненням корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії. У таких випадках пенсія державному службовцю призначається на загальних підставах (ст. 37 Закону України "Про державну службу").

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що

необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 7. ОСОБЛИВОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

(4 години) ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Підсистеми спеціалізованої державної служби.....8
2. Особливості звань (чинів) службовців спеціалізованої державної служби.....9
3. Особливості матеріально-побутового забезпечення службовців деяких видів спеціалізованої держслужби.....26

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.
2. Конституція вольностей Війська Запорозького Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. (Правовий уклад та конституція відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладені між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня у Бендерах) (не чинна).
124. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 р. (не чинна).
125. Законодавчий акт гетьмана Павла Скоропадського "Закони про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р. (не чинний).
126. Конституція ССРСР, утверджена Чрезвычайным VIII съездом Советов 5 декабря 1936 г. (не чинна).
127. Конституция СССР, утвержденная Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (не чинна).
128. Конституція УСРР, затверджена Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. (не чинна).
129. Конституція УСРР, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 р. (не чинна).
130. Конституція УРСР, затверджена Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом Рад 30 січня 1937 р. (не чинна).
131. Конституція УРСР, затверджена Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. (не чинна).
132. Універсал (I) Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього від 23 (10) червня 1917 р.
133. Універсал (II) Центральної Ради від 16 (3) липня 1917р.
134. Універсал (III) Центральної Ради від 20 (7) листопада 1917 р.
135. Універсал (IV) Центральної Ради від 22 (9) січня 1918 р

136. Указ російської імператриці Катерини II "Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи" від 7 листопада 1775 р.
137. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971р. №322.
138. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х.
139. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.
140. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV.
141. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. № 509-ХІІ.
142. Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. №65б-ХІІ.
143. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Визначити підсистеми спеціалізованої державної служби, особливості звань (чинів) службовців спеціалізованої державної служби, особливості матеріально-побутового забезпечення службовців деяких видів спеціалізованої держслужби.

ВСТУП

Спеціалізована державна служба є складовою державної служби, споріднена з нею багатьма ознаками, проте, має власні повноваження, функції, специфіку їх виконання, звання (чини, ранги), особливості правового статусу та матеріально-побутового забезпечення і регулюється як Законом України "Про державну службу", так і спеціальними законами та підзаконними НПА.

Службовці всіх цих видів спеціалізованої державної служби (крім народних депутатів України, які також є державними службовцями, але з особливим статусом і особливим порядком його набуття) є посадовими особами, виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, утримуються за рахунок державного бюджету (для посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок відповідного місцевого бюджету), приймаються на службу за особливою процедурою. Це і є *ознаками спорідненості* спеціалізованої та загальної державної служби.

І. ПІДСИСТЕМИ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Підсистеми спеціалізованої державної служби включають такі види:

- виконання повноважень народного депутата України (умовно);
- державна прикордонна служба;
- дипломатична служба;
- митна служба;
- податкова служба;
- служба в органах місцевого самоврядування (умовно);
- служба у Збройних Силах та інших воєнізованих формуваннях

України;

- служба в органах Служби безпеки України;
- служба в органах прокуратури;
- служба в органах Міністерства внутрішніх справ;
- служба в Національному банку та його регіональних органах;
- служба в судових органах.

Службовці всіх цих видів спеціалізованої державної служби (крім народних депутатів України, які також є державними службовцями, але з особливим статусом і особливим порядком його набуття) є посадовими особами, виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, утримуються за рахунок державного бюджету (для посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок відповідного місцевого бюджету), приймаються на службу за особливою процедурою. Це і є ознаками спорідненості спеціалізованої та загальної державної служби.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Особливості видів спеціалізованої державної служби вже перелічені у визначенні на початку підрозділу. Деякі з цих особливостей (повноваження, функції, специфіка їх виконання) виходять за межі нашого курсу, інші (звання, матеріально-побутове забезпечення) будуть розглянуті у наступних підрозділах.

II. ОСОБЛИВОСТІ ЗВАНЬ (ЧИНІВ) СЛУЖБОВЦІВ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Службовці спеціалізованої державної служби мають специфічні функції, виконують специфічні завдання і мають специфічні звання (ранги, чини), які передбачені відповідними спеціальними НПА, і будуть розглянуті нижче.

Система категорій посад та рангів посадових осіб органів місцевого самоврядування

Систему категорій посад та рангів посадових осіб органів місцевого самоврядування наведено в табл. 11.1.

Таблиця 11.1. Система посад і рангів посадових осіб місцевого самоврядування

Категорія посад	Ранги	Посади
Перша	1, 2, 3	Голови облрад, міські голови Києва і Севастополя
Друга	3, 4, 5	Міські голови Сімферополя та обласних центрів, заступники голів облрад, заступники міських голів Києва і Севастополя

етя	Тр 6,7	5,	Міські голови(міст обласного значення), голови райрад, заступники міських голів (обласних центрів)
тверта	Че 8,9	7,	Голови постійних комісій облрад, начальники управлінь облрад, заступники міських голів (міст обласного значення)
та	П'я 10,11	9,	Селищні, міські голови, заступники голів райрад, начальники управлінь міськрад, спеціалісти облрад
оста	Ш , 12,13	11	Заступники голів селищ, міст, керівники підрозділів районних, селищних рад
ома	Сь , 14,15	13	Спеціалісти районних, селищних рад та їх виконавчих органів

Ця система, встановлена в ст. 14-15 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", поширюється: на службовців сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів; районних, обласних рад та їх виконавчих апаратів; сільських, селищних, міських голів. Вона схожа на систему посад і рангів загальної державної служби, вже розглянуту вище, і також передбачає сім категорій посад і п'ятнадцять рангів службовців.

Порядок прийняття, проходження та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування регулюється законами України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 12, 50) та "Про службу в органах місцевого самоврядування" (ст. 10-20). Цей порядок в основному схожий на порядок встановлений для державних службовців, особливості є у прийнятті на посади та звільненні міських, селищних, сільських голів, секретарів відповідних рад, голів і заступників обласних та районних рад (шляхом виборів на чотири роки та звільнення після закінчення виборного терміну) та заступників міських, селищних, сільських голів і секретарів виконкомів відповідних рад (шляхом затвердження на сесії відповідної ради).

Посадовим особам, які займають посади першої і другої категорії та головам рад, міським, селищним, сільським головам ранги присвоюються відповідними радами. Посадовим особам на всіх інших посадах ранги присвоюються головами відповідних рад чи міськими, селищними, сільськими головами.

Система посад і рангів службовців дипломатичної служби

Система посад і рангів службовців дипломатичної служби встановлена

законами України "Про дипломатичну службу" (ст. 12, 16, 19) та "Про дипломатичні ранги" (ст. 1-3). Вона поширюється на службовців Міністерства закордонних справ, його закордонних органів (посольства з консульствами, генеральні консульства, представництва в міжнародних міждержавних організаціях, тимчасові місії тощо) та деяких інших посадових осіб (див. нижче); передбачає десять категорій посад і одинадцять дипломатичних рангів (табл .11.2 і 11.3) які прирівняні до рангів державних службовців загальної служби 1-11-го рангів відповідно.

Таблиця 11.2. Система дипломатичних посад

	Назва посади
	Надзвичайний і Повноважний Посол України
	Генеральний консул
	Радник-посланник
	Радник
	Консул України
	Перший секретар
	Віце-консул
	Другий секретар
	Третій секретар
0	Аташе

Призначення на дипломатичні посади та присвоєння рангів здійснюється так.

1. Верховна Рада України за поданням Президента України призначає міністра закордонних справ (ст. 85 Конституції України).

2. Президент України призначає Надзвичайних і Повноважних Послів України та постійних представників України при міжнародних організаціях за поданням міністра закордонних справ {ст. Конституції України ст. 13 Закону України "Про дипломатичну службу").

3. Міністр закордонних справ самостійно здійснює призначення на всі інші дипломатичні посади в системі органів дипломатичної служби (ст. 13 Закону України "Про дипломатичну службу").

Таблиця 11.3. Система дипломатичних рангів

	Дипломатичні ранги
	Надзвичайний і Повноважний посол
	Надзвичайний і Повноважний Посланник I класу
	Надзвичайний і Повноважний Посланник II класу
	Радник I класу

	Радник II класу
	Перший секретар I класу
	Перший секретар II класу
	Другий секретар I класу
	Другий секретар II класу
0	Третій секретар
1	Аташе

Водночас Указ другого Президента України від 29 листопада 2003 р. нелегітимно вимагав попереднього узгодження призначення більшості керівників підрозділів МЗС та їх заступників з Президентом та його Адміністрацією (п. 4, 5), тому його обґрунтовано було скасовано Указом третього Президента України від 29 листопада 2005 р.

Присвоєння дипломатичного рангу здійснюється згідно з посадою, яку займає державний службовець. Відповідність посад державних службовців дипломатичним рангам визначається Переліком посад, приписаних до дипломатичних рангів України, який затверджує Президент України.

Дипломатичні ранги Надзвичайного і Повноважного Посла, Надзвичайного і Повноважного Посланника першого та другого класу присвоюються Президентом України за поданням міністра закордонних справ України (ст. 2 Закону України "Про дипломатичні ранги").

Державним службовцям, які працюють у системі органів дипломатичної служби, дипломатичний ранг присвоюється міністром закордонних справ України.

Державним службовцям, які працюють в апараті Верховної Ради України, Секретаріаті (Адміністрації) Президента України та Секретаріаті Кабінету Міністрів України і фахова діяльність яких відповідає принципам, завданням та функціям дипломатичної служби в Україні згідно з Законом України "Про дипломатичну службу", дипломатичний ранг відповідно до чинного законодавства (ст. 2 Закону України "Про дипломатичні ранги") присвоюється Міністром закордонних справ України за поданням керівника відповідного органу чи установи.

Система класних чинів працівників органів прокуратури

Система класних чинів працівників органів прокуратури встановлена Законом України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991р. № 1789-ХІІ (ст. 47). Вона поширюється на службовців Генеральної прокуратури та її спеціалізованих органів (військові, природоохоронні та транспортні прокуратури), регіональних органів (обласні прокуратури, прокуратури АРК і міст Київ та Севастополь) та місцевих органів (міські, районні, районні в містах прокуратури); передбачає присвоєння класних чинів прокурорам, їх помічникам і слідчим прокуратури залежно від займаних посад і стажу роботи. Ця система включає десять класних чинів (табл. 11.4).

Таблиця 11.4. Класні чини працівників прокуратури

з/п	Класні чини	Посади
	Державний радник юстиції України	Генеральний прокурор
	Державний радник юстиції I класу	Перший заступник генпрокурора

Закінчення табл. 11.4

з/п	Класні чини	Посади
	Державний радник юстиції II класу	Заступники генпрокурора
	Державний радник юстиції III класу	Прокурори областей
	Старший радник юстиції	Прокурори міст I групи
	Радник юстиції	Прокурори міст, районів
	Молодший радник юстиції	Заступники та старші помічники
	Юрист I класу	Помічники районних прокурорів
	Юрист II класу	Помічники районних прокурорів
0	Юрист III класу	Помічники районних прокурорів

Порядок присвоєння і позбавлення класних чинів визначається Положенням про класні чини працівників прокуратури України, затверджене Верховною Радою України (ст. 15 Закону України "Про прокуратуру", постанова Верховної Ради України від 6 листопада **1991** р. № **1795-ХП**).

Класні чини державного радника юстиції України, державного радника юстиції першого, другого і третього класів присвоюються Президентом України, інші класні чини – Генеральним прокурором України.

Система спеціальних звань податкової служби

Система спеціальних звань податкової служби встановлена Законом України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня **1990** р. № **509-ХЩ** (ст. 15, 24). Вона поширюється на службовців Державної податкової служби, її регіональних органів (обласні податкові адміністрації, податкові адміністрації в АРК, містах Київ та Севастополь) та місцевих органів (міські та районні податкові інспекції, міські та міжрайонні управління чи відділи податкової міліції); передбачає присвоєння спеціальних звань службовцям ДПА

(податкової інспекції та податкової міліції).

Встановлено по десять спеціальних звань для службовців податкової інспекції та податкової міліції (табл. 11.5).

Таблиця 11.5. Спеціальні звання службовців Державної податкової адміністрації

Податкова інспекція		Податкова міліція	
з/п	Звання	з/п	Звання
	Головний державний радник податкової служби		Генерал-лейтенант податкової міліції
	Державний радник податкової служби I рангу		Генерал-майор податкової міліції
	Державний радник податкової служби II рангу		Полковник податкової міліції
	Державний радник податкової служби III рангу		Підполковник податкової міліції
	Радник податкової служби I рангу		Майор податкової міліції
	Радник податкової служби II рангу		Капітан податкової міліції
	Радник податкової служби III рангу		Старший лейтенант податкової міліції
	Інспектор податкової служби I рангу		Лейтенант податкової міліції

Податкова інспекція		Податкова міліція	
/п	Звання	з/п	Звання
	Інспектор податкової служби II рангу		Старший прапорщик податкової міліції
0	Інспектор податкової	0	Прапорщик податкової міліції

служби III рангу		
------------------	--	--

Положення про спеціальні звання та порядок їх присвоєння, розмір надбавок за звання затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Незважаючи на те, що в податковій інспекції та податковій міліції однакова кількість спеціальних звань (десять), вони не дорівнюють одне одному. Тобто статус головного державного радника податкової служби не дорівнює статусу генерал-лейтенанта податкової міліції, більше того, голова ДПА має ранг головного державного радника податкової служби чи навіть інколи ранг державного радника податкової служби першого рангу, а підпорядкований йому начальник податкової міліції має спеціальне звання генерал-лейтенанта податкової міліції. Відповідно, статус інспектора податкової служби третього рангу, який потребує наявності вищої спеціальної освіти (економічної, фінансової чи юридичної) не рівноцінний статусу прапорщика податкової міліції, вимоги до освітнього рівня якого значно нижчі.

Система спеціальних звань митної служби

Посадовими особами митної служби України є працівники митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, на яких Митним кодексом та іншими законами України покладено здійснення митної справи, організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і яким присвоєно спеціальні звання. Система спеціальних звань митної служби була встановлена в 1992 р. Постановою Верховної Ради України "Про персональні звання державної митної служби" і пізніше (2002 р.) закріплена Митним кодексом України та постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про спеціальні звання працівників і курсантів навчальних закладів митної служби" від 16 січня 2003 р. (табл.11.6).

Таблиця 11.6. Спеціальні звання працівників митної служби

	Звання
	Дійсний державний радник митної служби
	Державний радник митної служби I рангу
	Державний радник митної служби II рангу
	Державний радник митної служби III рангу
	Радник митної служби I рангу
	Радник митної служби II рангу
	Радник митної служби III рангу
	Інспектор митної служби I рангу
	Інспектор митної служби II рангу
0	Інспектор митної служби III рангу

1	Інспектор митної служби IV рангу
2	Інспектор митної служби
3	Молодший інспектор митної служби
4	Курсант

Ця система передбачає тринадцять спеціальних звань посадових осіб митної служби та одне спеціальне звання курсанта.

Спеціальні звання присвоюються посадовим особам митної служби України відповідно до займаних посад і стажу роботи. Порядок присвоєння спеціальних звань визначено Положенням про спеціальні звання посадових осіб митної служби України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2003 р. № 90.

Спеціальні звання дійсного державного радника митної служби, державного радника митної служби першого, другого, третього рангів присвоюються Президентом України.

Спеціальні звання радника митної служби першого, другого, третього рангів; інспекторів митної служби першого, другого, третього, четвертого рангів; інспекторів митної служби та молодших інспекторів митної служби присвоюються керівником Державної митної служби України.

Спеціальне звання курсанта присвоюється особам, які навчаються у відповідних навчальних закладах керівниками цих закладів, що підпорядковані Державній митній службі України.

Зв'язок між державною службою і виконанням повноважень народного депутата України

Статус народних депутатів України (членів Верховної Ради України) визначається Конституцією (ст. 75-93) та профільним Законом України "Про статус народних депутатів України" від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ. Чинне законодавство не зараховує посади народних депутатів України до адміністративних посад державної служби, відповідно, ці посади можна віднести до політичних, проте час роботи народного депутата у Верховній Раді України зараховується до загального та спеціального трудового стажу і стажу державної служби (ст. 20 Закону). У день відкриття першого засідання Верховної Ради України **наступного** скликання народним депутатам попереднього скликання Головою Верховної Ради України попереднього скликання присвоюються перша категорія (так у законі, хоча перша категорія – це характеристика посади, а не службовця), перший ранг державного службовця.

До загального і безперервного стажу роботи (служби) за спеціальністю, за якою народний депутат працював до його звільнення від виробничих або службових обов'язків, зараховується і той час, коли колишній народний депутат тимчасово не працював у зв'язку з неможливістю надати йому попередню або

рівноцінну роботу (посаду) безпосередньо після закінчення строку його повноважень.

Народному депутату після закінчення строку його повноважень, а також у разі дострокового їх припинення за особистою заявою про складення ним депутатських повноважень надається попередня робота (посада), а в разі неможливості цього він зараховується до резерву кадрів Головного управління державної служби України для надання в подальшому посади (по можливості) категорії, яка відповідає отриманому рангу.

Система військових звань та посад Збройних сил України

Військовий обов'язок за чинним законодавством поширюється на всіх дорослих громадян України чоловічої статі, придатних до військової служби за станом здоров'я. Жінки, які мають фах, споріднений з відповідною військово-обліковою спеціальністю, визначеною в переліку, затвердженому Кабінетом Міністрів України, та придатні до проходження військової служби за станом здоров'я, віком та сімейним станом, можуть бути призваними на військову службу у воєнний час чи залученими до військової служби в добровільному порядку (за контрактом) у мирний час (ст. 65 Конституції України, ст. 11 Закону України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу від 25 березня 1992 р. № 2232-ХП).

Система військових звань і посад Збройних сил України (далі – ЗСУ) була встановлена Законом України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу" (ст. 5, 6) і передбачала 20 військових звань, поділених на чотири склади (офіцерський склад – 12 звань, склад прапорщиків – 2, сержантський склад – 4, рядовий склад – 2) (у табл. 11.7).

Таблиця 11.7. Системи військових звань.

		з/п	Звання	
			Арміс ькі	Корабель ні
Офіце рський	иіп ид		Генерал армії України	—
			Генерал -полковник	Адмірал
			Генерал -лейтенант	Віце- адмірал
			Генерал -майор	Контр- адмірал
			<i>Бригади р</i>	<i>Капітан- командор</i>
	Стар ший		Полков ник	Капітан I рангу
		Підпол ковник	Капітан II рангу	

		Майор	Капітан II Ірангу
Мол одший		Капітан	Капітан- лейтенант
	0	Старши й лейтенант	Старший лейтенант
	1	Лейтена нт	Лейтенан т
	2	Молод ший лейтенант	Молодши й лейтенант

Склад	з/п	Звання	
		Армій ські	Корабельні
<i>Прапор щики мічмани</i>	3	Старш ий прапорщик	Старший мічман
	4	Прапо рщик	Мічман
Сержан тський і старшинський	5	Старш ина	Головний корабельни й старшина
	6	Старш ий сержант	Головний старшина
	7	Сержа нт	Старшина 1 статті
	8	Молод ший сержант	Старшина 2 статті
Рядовий	9	Старш ий солдат	Старший матрос
	0	Солда т	Матрос

Слід зазначити, що два військових звання, передбачені Законом 1992 р., *бригадир* і *капітан-командор* (у табл. 11.7 виділені курсивом) так і не були запроваджені на практиці, а тому не присвоювалися відповідно полковникам чи капітанам першого рангу, які мали на це право відповідно до посад та вислуги. Вони були вилучені з чинного законодавства і їх не міститься в редакціях профільного Закону від 18 червня 1999 р. та від 4 квітня 2006 р.

Отже, на сьогодні система військових звань включає 19 звань, поділених на три склади (офіцерський склад – 11 звань, сержантський та старшинський склад – 6, рядовий склад – 2 звання). Порівняно з 1992 р. з офіцерського складу

вилучено одне звання бригадир чи капітан-командор; склад прапорщиків (виділений у табл. 11.7 курсивом) було об'єднано зі складом сержантів, але самі звання *прапорщик (мічман)* та *старший прапорщик (старший мічман)* збережено.

Присвоєння та позбавлення військових звань, пониження та поновлення у військовому званні військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, переатестація військовозобов'язаних, які мають спеціальні звання, для присвоєння військових звань здійснюються в порядку, визначеному статутами Збройних Сил України, положеннями про проходження військової служби громадянами України, положеннями про проходження громадянами України служби у військовому резерві. Відповідно, вищі офіцерські звання присвоює (підвищує у званні) Президент України, він же – верховний головнокомандувач; старші та молодші офіцерські звання присвоює (підвищує у званні) міністр оборони; сержантські та солдатські звання присвоює (підвищує у званні) командир частини.

Військові посади (штатні посади, що підлягають заміщенню військовослужбовцями) і відповідні їм військові звання передбачаються у штатах (штатних розписах) військових частин, кораблів, органів військового управління, установ, організацій, вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів.

Перелік посад, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом, затверджується Президентом України, а посад інших військовослужбовців – Міністерством оборони України.

Порядок призначення на військові посади встановлюється Конституцією України, Законом України "Про Збройні Сили України", іншими законами та положеннями про проходження військової служби громадянами України.

Системи спеціальних звань, аналогічні системі військових звань ЗСУ, використовуються в МВС, МИС, СБУ, Державній прикордонній службі, Податковій міліції (див.табл. 11.5 – за винятком звань генерала армії та генерал-полковника), Управлінні державної охорони. Ці спеціальні звання повністю прирівнюються до відповідних військових звань. Тобто спеціальні звання полковника міліції, полковника внутрішньої служби (у внутрішніх військах МВС), полковника МНС, полковника СБУ, полковника прикордонної служби, полковника податкової міліції, полковника державної охорони прирівняні до загальновійськового звання полковника чи капітана першого рангу, а спеціальні звання лейтенанта міліції, лейтенанта внутрішньої служби (у внутрішніх військах МВС), лейтенанта МНС, лейтенанта СБУ, лейтенанта прикордонної служби, лейтенанта податкової міліції, лейтенанта державної охорони прирівняні до загальновійськового звання лейтенанта.

Якщо тепер згадаємо Петровську таблицю про ранги (див. табл. 2.3), яка системно включала й упорядковувала всі військові, гвардійські, козачі, цивільні та придворні звання Російської імперії, і порівняємо з численними і значно менше уніфікованими системами рангів, чинів і звань державної служби, запровадженими в Україні, то побачимо, що українській системі державної служби дуже далеко до простоти і стрункості Петровської таблиці про ранги.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Системи спеціальних звань, аналогічні системі військових звань ЗСУ, використовуються в МВС, МНС, СБУ, Державній прикордонній службі, Податковій міліції, Управлінні державної охорони. Ці спеціальні звання повністю прирівнюються до відповідних військових звань. Тобто спеціальні звання полковника міліції, полковника внутрішньої служби (у внутрішніх військах МВС), полковника МНС, полковника СБУ, полковника прикордонної служби, полковника податкової міліції, полковника державної охорони прирівняні до загальновійськового звання полковника чи капітана першого рангу, а спеціальні звання лейтенанта міліції, лейтенанта внутрішньої служби (у внутрішніх військах МВС), лейтенанта МНС, лейтенанта СБУ, лейтенанта прикордонної служби, лейтенанта податкової міліції, лейтенанта державної охорони прирівняні до загальновійськового звання лейтенанта.

III. ОСОБЛИВОСТІ МАТЕРІАЛЬНО-ПОБУТОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВЦІВ ДЕЯКИХ ВИДІВ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ ДЕРЖСЛУЖБИ

Для посадових осіб місцевого самоврядування ці питання регулюються Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (ст. 21) та незаконними актами. Вони забезпечуються заробітною платою і пенсією, в основному, на тих самих умовах, що й державні службовці загальної служби.

Скажімо, розміри посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування були значно підвищені у 2006-2007 рр. та встановлені на тому самому рівні, що й для державних службовців загальної служби. Так, посадові оклади службовців у містах II категорії (100-150 тис.) залежно від посади та починаючи з 1 травня 2007 р. встановлені:

- міський голова-2140 грн;
- начальник відділу – 798-825 грн;
- спеціаліст I категорії – 490-513 грн;
- спеціаліст без категорії – 467 грн. Так само можна стверджувати, що

заробітна плата рядових посадових осіб (спеціалістів та начальників відділів виконавчих органів міськрад) зросла приблизно у два рази і залишилась все ще значно нижчою, ніж оклади аналогічних спеціалістів та начальників відділів у народному господарстві України (промисловість, енергетика, транспорт чи банківські установи), що так само утруднює залучення найбільш кваліфікованих людей для служби в органах місцевого самоврядування.

Особливості матеріально-побутового забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування полягають:

- у джерелах фінансування – оплата праці фінансується з відповідного місцевого бюджету;

- сплаті податку з доходів фізичних осіб (службовці місцевого самоврядування, так само як і державні службовці загальної служби, сплачують податок з доходів фізичних осіб у розмірі 15 % зарплати, тоді як деякі

інші категорії службовців спеціалізованих видів державної служби взагалі не сплачують податку з доходів фізичних осіб);

- підвищеному розмірі страхових внесків посадовців місцевого самоврядування до Пенсійного фонду України (службовці місцевого самоврядування, так само як і державні службовці загальної служби, сплачують страхові внески у розмірі, що не перевищує 5 % зарплати, тоді як усі працюючі сплачують страхові внески у розмірі, що не перевищує 2 % зарплати, а деякі категорії службовців спеціалізованих видів державної служби взагалі не сплачують страхових внесків);

- дещо звуженому переліку видів забезпечення та деяких обмеженнях у пенсійному забезпеченні, частину яких було знято Законом України від 2 жовтня 2003 р. №1215-IV;

- можливості пільгового пенсійного забезпечення для голів обласних, районних рад, їх заступників, міських, селищних, сільських голів, секретарів міських, селищних, сільських рад та інших посадових осіб місцевого самоврядування, які працювали на виборних посадах в органах місцевого

самоврядування 8 і більше років, або протягом повних двох і більше скликань, за наявності страхового стажу для чоловіків не менше 25 років, для жінок – не менше 20 років, незалежно від того, де вони працювали перед призначенням пенсії. У цих випадках пенсія обчислюється у порядку, передбаченому для державних службовців, із сум заробітної плати, на які нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, за останньою займаною виборною посадою на день призначення пенсії (ст. 21 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Для *співробітників органів прокуратури* ці питання регулюються Законом України "Про прокуратуру" (ст. 49-50-1) та підзаконними актами. Їх особливості полягають:

- у вищій, порівняно з державними службовцями загальної служби, оплаті праці (1,3-1,8 раза для співробітників місцевих та регіональних органів прокуратури);
- пільговій відпустці: від 30 до 45 днів залежно від розміру спеціального стажу та оплачуваний проїзд до місця відпочинку й у зворотному напрямку;
- першочерговому наданні житла і пільговій оплаті житла та комунальних послуг (50 % тарифу);
- праві безкоштовно користуватися за службовими посвідченнями на території України всіма видами транспорту міського, приміського і місцевого сполучення;
- праві отримувати пенсію за вислугу років (за наявності загального стажу не менше 20 років та спеціального стажу не менше 10 років) незалежно від віку в розмірі 80-90 % місячної зарплати, але у 2007 р. – не вище 10 000 грн (ст. 97 Закону України "Про Державний бюджет України на 2007 рік"), тобто рівень обмеження у 2,5 раза вищий, ніж для решти державних службовців;
- праві отримувати цю пенсію, продовжуючи працювати за спеціальністю;
- виплаті пенсії в повному обсязі (у 2007 р. – не вище 10 000 грн) незалежно від розміру одержуваного заробітку (доходу).

Розмір пенсії підлягає перерахуванню у зв'язку з підвищенням зарплати відповідним категоріям працівників з наступного за підвищенням місяця.

Для *народних депутатів України* ці питання регулюються Законом України "Про статус народного депутата України" (ст. 20-23, 30-33, 35). Їх особливості такі.

- Значно вища оплата праці (у декілька разів).
- Надання щорічної оплачуваної відпустки тривалістю 45 днів із виплатою матеріальної допомоги на оздоровлення у розмірі подвійної місячної заробітної плати.
- Народний депутат безкоштовно забезпечується медичним обслуговуванням та путівками для санаторно-курортного лікування.
- Народні депутати користуються правом безоплатного проїзду на території України залізничним, водним, повітряним або автомобільним м'яшійським транспортом. Колишньому народному депутату, який вийшов на пенсію, надається право безоплатного проїзду один раз на рік.

- Колишньому народному депутату, на період його працевлаштування, виплачується матеріальна допомога у розмірі заробітної плати з урахуванням усіх доплат та надбавок, яку отримують працюючі народні депутати, але не більше одного року, а в разі навчання чи перекваліфікації – не більше двох років після закінчення строку повноважень народного депутата. У разі неможливості працевлаштування після зазначеного строку за колишнім народним депутатом зберігається виплата матеріальної допомоги у розмірі 50 % заробітної плати з урахуванням усіх доплат та надбавок, яку отримують працюючі народні депутати, до досягнення ними пенсійного віку.

При досягненні встановленого законом пенсійного віку, а також у разі визнання інвалідом I або II групи народному депутату призначається пенсія в розмірі 80-90 % місячної заробітної плати нині працюючого народного депутата з урахуванням усіх доплат та надбавок до посадового окладу.

Розмір пенсії, яку отримують народні депутати-пенсіонери протягом 2007 року, не може перевищувати 10 000 грн на місяць (ст. 97 Закону України "Про Державний бюджет України на 2007 рік"), тобто і пенсії, і рівень їх обмеження вищі в декілька разів, ніж для решти державних службовців.

Отже, народні депутати значно відрізняються від решти державних службовців не лише статусом, а й вищими обсягом та розмірами матеріально-побутового забезпечення.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Питання матеріально-побутового забезпечення державних службовців загальної державної служби вже були розглянуті вище. Схоже вирішуються ці питання і для службовців спеціалізованих видів державної служби, але є певні особливості такого забезпечення залежно від конкретного виду.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ:

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. *Особливості* видів спеціалізованої державної служби вже перелічені у визначенні на початку підрозділу. Деякі з цих особливостей (повноваження, функції, специфіка їх виконання) виходять за межі нашого курсу, інші (звання, матеріально-побутове забезпечення) будуть розглянуті у наступних підрозділах.

2. Системи спеціальних звань, аналогічні системі військових звань ЗСУ, використовуються в МВС, МНС, СБУ, Державній прикордонній службі, Податковій міліції, Управлінні державної охорони. Ці спеціальні звання повністю прирівнюються до відповідних військових звань. Тобто спеціальні звання полковника міліції, полковника внутрішньої служби (у внутрішніх військах МВС), полковника МНС, полковника СБУ, полковника прикордонної служби, полковника податкової міліції, полковника державної охорони прирівняні до загальновійськового звання полковника чи капітана першого рангу, а спеціальні звання лейтенанта міліції, лейтенанта внутрішньої служби (у внутрішніх військах МВС), лейтенанта МНС, лейтенанта СБУ, лейтенанта прикордонної служби, лейтенанта податкової міліції, лейтенанта державної охорони прирівняні до загальновійськового звання лейтенанта.

3. Питання матеріально-побутового забезпечення державних службовців загальної державної служби вже були розглянуті вище. Схоже вирішуються ці питання і для службовців спеціалізованих видів державної служби, але є певні особливості такого забезпечення залежно від конкретного виду.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 8. ЕТИКА ТА ЕСТЕТИЧНА КУЛЬТУРА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

**(4 години)
ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

1. Мораль і етика, їх сутність і співвідношення
2. Етика державного управління і етична культура державних службовців
3. Естетична культура державних службовців

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.
2. Конституція вольностей Війська Запорозького Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. (Правовий уклад та конституція відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладені між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня у Бендерах) (не чинна).
144. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 р. (не чинна).
145. Законодавчий акт гетьмана Павла Скоропадського "Закони про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р. (не чинний).
146. Конституція ССРСР, утверджена Чрезвычайным VIII съездом Советов 5 декабря 1936 г. (не чинна).
147. Конституция СССР, утвержденная Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (не чинна).
148. Конституція УСРР, затверджена Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. (не чинна).
149. Конституція УСРР, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 р. (не чинна).
150. Конституція УРСР, затверджена Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом Рад 30 січня 1937 р. (не чинна).
151. Конституція УРСР, затверджена Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. (не чинна).
152. Універсал (I) Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього від 23 (10) червня 1917 р.
153. Універсал (II) Центральної Ради від 16 (3) липня 1917р.
154. Універсал (III) Центральної Ради від 20 (7) листопада 1917 р.
155. Універсал (IV) Центральної Ради від 22 (9) січня 1918 р
156. Указ російської імператриці Катерини II "Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи" від 7 листопада 1775 р.

157. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971р. №322.
 158. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х.
 159. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.
 160. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV.
 161. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. № 509-ХІІ.
 162. Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. №656-ХІІ.
 163. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Визначити мораль і етику, їх сутність і співвідношення; етику державного управління і етичну культуру державних службовців, естетичну культуру державних службовців.

ВСТУП

У демократичному суспільстві державна служба та поведінка державних службовців регулюються нормами не лише права, а й моралі. Що ж таке мораль і як вона співвідноситься з етикою?

Оскільки мораль є суспільним інститутом, вона змінюється разом із суспільством (цивілізацією та культурою). Так, в юдейській культурі основні норми моралі були закріплені в Мойсеевих "Десяти заповідях". Християнська цивілізація, не відкидаючи "Десять заповідей", взірцем моралі визнала "Нагірну проповідь" Ісуса Христа. *Матеріальними джерелами* моралі є умови життя людей, *ідеальними джерелами* – суспільні мислення, потреби та інтереси.

I. МОРАЛЬ І ЕТИКА, ЇХ СУТНІСТЬ І СПІВВІДНОШЕННЯ

Мораль (від лат. *moralis*) має багато визначень. Ми обмежимося одним.

Мораль – це суспільна система поглядів, норм, принципів і оцінок, які регулюють поведінку людей з позицій добра і зла, справедливості та несправедливості.

Основними складовими моралі є:

- моральна діяльність (вчинки, спілкування, поведінка, мета і засоби для її досягнення, мотиви діяльності та її результати);
- моральні відносини (сутність людського спілкування: повага, співчуття, етикет, культура спілкування тощо);
- моральна свідомість (сукупність певних норм, вимог і заборон, які регулюють людську поведінку та діяльність).

Оскільки мораль є суспільним інститутом, вона змінюється разом із суспільством (цивілізацією та культурою). Так, в юдейській культурі основні норми моралі були закріплені в Мойсеевих "Десяти заповідях". Християнська

цивілізація, не відкидаючи "Десять заповідей", взірцем моралі визнала "Нагірну проповідь" Ісуса Христа. *Матеріальними джерелами* моралі є умови життя людей, *ідеальними джерелами* – суспільні мислення, потреби та інтереси.

Етика – це слово грецького походження, яке вжив уперше Арістотель для назви "практичної філософії", що вивчала мораль. У сучасному науковому розумінні **етика** – це філософська наука, яка вивчає мораль, з'ясовує її місце в системі суспільних відносин, аналізує її джерела, природу, характер та структуру, досліджує моральні категорії (*добро і зло; справедливість і несправедливість; честь; гідність* тощо). Відповідно, **мораль** є предметом етики.

У повсякденному житті досить часто ці терміни вживають як синоніми. Це притаманно і пересічним людям, і авторам спеціальних робіт, і законодавцям.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Слід зазначити, що не існує єдиної моралі для всіх часів і цивілізацій. Ще Фрідріх Енгельс стверджував: "У дійсності кожен клас і навіть кожна професія мають власну мораль, яку вони притому ж порушують завжди, коли можуть це зробити безкарно...". Це властиве, на жаль, і значній частині сучасних українських державних службовців. Тому одним із найважливіших завдань етики державної служби має бути попередження таких порушень.

II. ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ЕТИЧНА КУЛЬТУРА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Етика державного управління, державної служби та ділова етика державних службовців нерозривно пов'язані між собою. Тому почнемо наш розгляд із сутності етики державного управління.

Етична культура є складовою професійної культури державних службовців, що включає політичну, правову, ділову, етичну, естетичну культуру. Етична культура державних службовців як носіїв певної моралі має формуватися на базі глибокого засвоєння загальнолюдських моральних принципів і етичних принципів державної служби, розуміння їх цінності та необхідності, вміння застосовувати ці принципи, правила та етичні прийоми у своїй професійній діяльності.

Основні етичні принципи державної служби такі:

- патріотизм, служіння власному суспільству і державі;
- демократизм;
- пріоритет людських прав і свобод;
- чесність і відсутність корупції;
- політична і конфесійна нейтральність;
- гуманізм і соціальна справедливість;
- відкритість і підконтрольність суспільству.

Етика державної служби реалізується через етичну культуру державних службовців. Основні складові етичної культури державних службовців такі:

- гуманне ставлення до кожної людини;
- чесність та правдивість;
- доброзичливість і чуйність;
- простота і скромність;
- власна гідність та повага гідності інших людей.

Ці складові, і насамперед гідність, є логічним втіленням конституційної норми ст. 3 про те, що людина визнається в Україні найвищою цінністю. На думку М. Чворткіна, це визнання одночасно є визнанням невід'ємності таких людських прав, як честь та гідність. А усвідомлення власної гідності є загальною оцінкою своєї діяльності, самого себе в цілому. Схожу думку сформулював В. Блюмкін, який вважав, що "гідність – це цінність людини або людської спільноти, усвідомлення ними цієї цінності та відповідна поведінка. Гідність не може розглядатись як дещо статичне, незмінне. Вона, в першу чергу, виявляється у вчинках особистості, її діяльності. Тому самооцінкою не вичерпується поняття гідності, яке є значно ширшим і включає до себе й оцінку суспільства, визначаючи в підсумку особисту гідність тієї чи іншої людини".

Ділова етика державного службовця – це система професійних моральних цінностей та принципів, норм і стандартів службової діяльності, поведінки, спілкування та ухвалення рішень.

Суспільні вимоги до ділової етики та етичної культури українських державних службовців втілено в правових нормах декількох вітчизняних НПА.

Так, у Законі України "Про державну службу" є ст. 5 "Етика поведінки державного службовця", в якій вказується, що державний службовець повинен:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Деталізовано вимоги до етики державних службовців у "Загальних правилах поведінки державного службовця", затверджених наказом Голодержслужби України від 23 жовтня 2000 р. № 58, які складаються з таких розділів: "Преамбула", "Межі застосування" (п. 1-2), "Загальні положення" (п. 3-8), "Загальні обов'язки державних службовців" (п. 9-20), "Конфлікт інтересів та недопущення проявів корупції" (п. 21-25), "Відповідальність за недотримання Загальних правил поведінки державних службовців" (п. 26-27).

Наведемо стислий перелік загальних обов'язків державних службовців:

- діяти на підставі чинного законодавства;
- сумлінно, з ініціативою, виконувати свої обов'язки;
- працювати чесно і неупереджено;
- шанобливо ставитись до громадян та колег;
- виявляти толерантність і повагу до різних конфесій, культур, звичаїв і традицій;
- раціонально та ефективно використовувати ресурси;
- зберігати державну таємницю та конфіденційну інформацію.

Цікавим є відповідний зарубіжний досвід, зокрема: американський,

втілений у Директиві президента США від 8 травня 1965 р. № 11/222 та федеральному законі "Про реформу державної служби" 1978 р.; польський, втілений у "Кодекс етики територіального самоврядування"; угорський, втілений у "Загальних етичних нормах поведінки державних службовців".

Протягом останніх років у нашій країні розроблено декілька проектів етичних кодексів державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Групи народних депутатів України неодноразово вносили проекти Кодексів поведінки державних службовців, які отримували негативні оцінки Головного науково-експертного управління Секретаріату Верховної Ради і не знаходили підтримки в сесійній залі Верховної Ради.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Водночас, в Україні є приклади практичного застосування етичних кодексів службовців, але лише в деяких виконавчих органах місцевого самоврядування: у Львові ще у 2001 р. було ухвалено "Кодекс етики працівників виконавчих органів Львівської міської ради"; у Вінниці за ініціативою міського голови виконком міської ради в листопаді 2006 р. затвердив своїм рішенням "Кодекс поведінки посадових осіб Вінницької міської ради". Як бачимо, органи місцевого самоврядування більш послідовні та вимогливі до своїх службовців, ніж Верховна Рада України.

Слід зазначити, що вимоги до етики службовців підкріплюються певними естетичними правилами.

III. ЕСТЕТИЧНА КУЛЬТУРА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

До професійної культури державних службовців разом з етичною належить і естетична культура. **Естетична культура** державного службовця – це знання правил зовнішньої гармонії та їх практична реалізація для ефективного виконання завдань державної служби. Естетична культура державного службовця має такі складові:

- Культура зовнішнього вигляду, тобто вміння добирати одяг, зачіску, аксесуари відповідно до посади, віку, обставин і т. ін. При цьому бажані стриманість та відсутність екстравагантності.
- Культура організації робочого місця полягає у створенні обстановки і зручної, і ділової водночас, як для самого державного службовця, так і для відвідувачів.
- Культура підготовки документів та діловодства вимагає, щоб документи готувалися чіткими, однозначно зрозумілими, не мали структурних, смислових та граматичних помилок.

Культура мови та спілкування – це володіння літературною українською мовою, знання декількох інших мов (вживаних в Україні та іноземних), вільне володіння професійною термінологією, повага до співрозмовника і вживання мови, зручної для нього, вміння слухати опонента, вміння обирати правильні вербальні (слова, тональність, інтонації) та невербальні (жести, міміка, освітлення, інтер'єр тощо) засоби спілкування.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Важливим також є дотримання службового етикету. Етикет як сукупність загальноприйнятих, упорядкованих норм поведінки покликаний регулювати ділові стосунки між людьми, втілювати зовнішню культуру спілкування і полегшувати його. Службовий етикет має власну специфіку, яка полягає в необхідності для державних службовців дотримуватися ще більш шанобливого ставлення до відвідувачів, зберігаючи ввічливість, скромність, доброзичливість та обов'язковість не лише в стратегічних справах, а й у дрібних елементах власної поведінки.

Культура мови та спілкування – це володіння літературною українською мовою, знання декількох інших мов (вживаних в Україні та іноземних), вільне володіння професійною термінологією, повага до співрозмовника і вживання мови, зручної для нього, вміння слухати опонента, вміння обирати правильні вербальні (слова, тональність, інтонації) та невербальні (жести, міміка, освітлення, інтер'єр тощо) засоби спілкування.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ:

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Слід зазначити, що не існує єдиної моралі для всіх часів і цивілізацій. Ще Фрідріх Енгельс стверджував: "У дійсності кожен клас і навіть кожна професія мають власну мораль, яку вони притому ж порушують завжди, коли можуть це зробити безкарно...". Це властиве, на жаль, і значній частині сучасних українських державних службовців. Тому одним із найважливіших завдань етики державної служби має бути попередження таких порушень.

2. Водночас, в Україні є приклади практичного застосування етичних кодексів службовців, але лише в деяких виконавчих органах місцевого самоврядування: у Львові ще у 2001 р. було ухвалено "Кодекс етики працівників виконавчих органів Львівської міської ради"; у Вінниці за ініціативою міського голови виконком міської ради в листопаді 2006 р. затвердив своїм рішенням "Кодекс поведінки посадових осіб Вінницької міської ради". Як бачимо, органи місцевого самоврядування більш послідовні та вимогливі до своїх службовців, ніж Верховна Рада України.

3. Слід зазначити, що вимоги до етики службовців підкріплюються певними естетичними правилами.

4. Важливим також є дотримання службового етикету. Етикет як сукупність загальноприйнятих, упорядкованих норм поведінки покликаний регулювати ділові стосунки між людьми, втілювати зовнішню культуру спілкування і полегшувати його. Службовий етикет має власну специфіку, яка полягає в необхідності для державних службовців дотримуватися ще більш шанобливого ставлення до відвідувачів, зберігаючи ввічливість, скромність, доброзичливість та обов'язковість не лише в стратегічних справах, а й у дрібних елементах власної поведінки.

5. Культура мови та спілкування – це володіння літературною українською мовою, знання декількох інших мов (вживаних в Україні та іноземних), вільне володіння професійною термінологією, повага до співрозмовника і вживання мови, зручної для нього, вміння слухати опонента, вміння обирати правильні вербальні (слова, тональність, інтонації) та невербальні (жести, міміка, освітлення, інтер'єр тощо) засоби спілкування.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа

зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.