

Ю. П. Битяк

**Державна служба
в Україні:
організаційно-правові
засади**

Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

Академія правових наук України

Ю. П. БИТЯК

**Державна служба
в Україні:
організаційно-правові
засади**

Харків
«Право»
2005

ББК 67.9 (4 УКР)

Б 66

Рекомендовано до видання рішенням вченої ради Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (протокол № 8 від 18 березня 2005 року) та рішенням вченої ради Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України (протокол № 4 від 15 березня 2005 року).

Рецензенти:

А. Т. Колзюк, доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ МВС України;

О. В. Петришин, доктор юридичних наук, професор, академік АПРн України, головний вчений секретар Академії правових наук України.

Битяк Ю. П.

Б 66 Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. — Х.: Право, 2005. — 304 с.

ISBN 966-8467-37-X

У монографії на основі комплексного дослідження організаційно-правових засад державно-службових відносин в Україні із залученням конституційного права, теорії держави і права, науки управління та інших галузей знань висвітлюються проблеми становлення та розвитку державної служби в Україні, її соціальна роль, функції, поняття та види, значення для утвердження державності в Україні. Наводиться загальна характеристика чинного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, його значення для здійснення демократичних перетворень у державі, становлення громадянського суспільства.

Правовий статус державних службовців, порядок проходження державної служби розглядаються у поєднанні з моральними і правовими вимогами до поведінки державних службовців, антикорупційною спрямованістю правових засад формування та функціонування державної служби, проблемами підготовки кадрів для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Висвітлюються питання контролю у сфері державної служби. Запропоновані авторські, принципово нові підходи до розвитку сучасної системи державної служби, підвищення ефективності службової діяльності, напрями реформування законодавства про державну службу.

Розрахована на наукових працівників, викладачів, аспірантів, студентів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування.

ББК 67.9 (4 УКР)

© Ю. П. Битяк, 2005

© «Право», 2005

ISBN 966-8467-37-X

ВСТУП

Україна після проголошення незалежності перебуває в процесі пошуку оптимальної політико-правової моделі розбудови державності, яка б відповідала загально визнаній системі цінностей, мала соціальну орієнтацію на побудову громадянського суспільства. Зміна соціально-політичних пріоритетів приводить до нових форм взаємодії права, державної влади і громадянина, вимагає удосконалення механізмів реалізації системи публічних потреб і інтересів. Це зумовлює об'єктивну необхідність у розгляді концептуальних засад становлення та розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оскільки рівень реалізації функцій держави, її органів безпосередньо залежить від апарату — державних службовців, на яких покладається виконання, впровадження в практику повсякденної діяльності виробленої правової політики, зміцнення демократичних засад у державотворенні.

Запропонована читачам монографія присвячена аналізу організаційно-правових засад державної служби, складової державного управління, спрямованої на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни, її поступового входження до європейської спільноти.

В Україні створено систему національного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування як невід'ємну передумову демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави, реального покращення добробуту людей. Разом з тим, система законодавства про публічну службу ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства у демократичних перетвореннях та забезпечення ефективного виконання завдань і функцій держави.

Висока та в ряді випадків невиважена концентрація державної влади на центральному рівні викликала необхідність внести зміни до Конституції України стосовно повноважень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та удосконалення системи інших центральних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, розширення компетенції місцевої влади у вирішенні загальнодержавних, регіональних і місцевих питань. За таких умов виникає потреба в суттєвому поліпшенні діяльності апарату державних органів та органів місцевого самоврядування, зміцненні потенціалу та авторитету державної служби, наближенні її до потреб людей. Уряд України одним із важливих завдань оновленої влади вважає відновлення довіри до влади, зруйнування стіни, яка відділяє посадовця від народу. Для цього потрібне чітке визначення повноважень і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, подолання корупції шляхом призначення в органи державної та місцевої влади порядних та чесних професіоналів, створення державним службовцям належних умов праці та забезпечення їх гідною заробітною платою, введення жорсткого публічного контролю за використанням бюджетних коштів тощо.

У роботі розглядаються основні проблеми, що існують у сфері державної служби та негативно впливають на виконання функцій держави, її органів, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян, надання їм управлінських послуг. Серед них недосконалість системи чинного законодавства, закритість, а в певних випадках корумпованість державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; зловживання службовими повноваженнями; недостатня престижність державної служби, що спричиняє її нестабільність; неналежна якість надання управлінських послуг, що обумовлюється невідповідністю професійного рівня виконавців потребам управління, відсутністю чітко регламентованих адміністративних процедур та стандартів надання таких послуг, низькою загальною і правовою культурою; суб'єктивізм у доборі кадрів та при проходженні служби; недостатній контроль у сфері державної служби; нерегульованість деяких аспектів відповідальності державних службовців; низька їх правова та соціальна захищеність тощо.

Успішна розбудова демократичної, соціальної, правової державності неможлива без створення реальних умов для цього процесу, подолання негативних явищ у державно-службових відносинах відповідно до принципів верховенства права, пріоритету

основних прав і свобод людини і громадянина. До таких умов автор монографії відносить вирішення проблем оновлення організаційно-правових засад діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх апаратів; реальне проведення адміністративної реформи, додержання принципу політичної нейтральності державних службовців, впровадження у практику функціонування державної служби чіткого поділу посад державних службовців на політичні, адміністративні, патронатні; вдосконалення правового статусу державних службовців, засад кадрового забезпечення державного управління, механізмів підготовки, підвищення кваліфікації, атестації державних службовців; запровадження антикорупційної спрямованості законодавства щодо функціонування державної служби; посилення контролю (в тому числі судового) у сфері державно-службових відносин, етичних вимог до державних службовців, відповідальності за ненадане виконання повноважень; реформування з метою удосконалення законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Усі ці питання тією чи іншою мірою висвітлені у монографії. У роботі використаний метод міждисциплінарного аналізу. Проблеми публічної служби розглядалися з залученням не лише наукових праць вчених-адміністративістів, а й представників науки управління, конституційного, трудового, інших галузей права. Наведені в їхніх працях узагальнення, визначення, погляди на державну службу у період радянської правової доктрини та в умовах нової ідеології розвитку адміністративного права дозволили автору охарактеризувати сутність та зміст державно-службових відносин, показати їх особливості, розвиток наукових поглядів на державну службу, законодавство у цій сфері діяльності. Автор вдячний всім дослідникам, наукові праці яких були використані при підготовці монографії і дали можливість на такому підґрунті зробити свій внесок у розвиток поглядів на державну службу.

При висвітленні питань сучасної організації та функціонування державної служби автор виходив з того, що вивчення державно-службових відносин передбачає і висвітлення проблем служби в органах місцевого самоврядування, яка в даний час не є державною, але має багато загальних рис з державною службою. Тому при розгляді таких питань, як поняття, завдання, функції, принципи, порядок проходження служби, управління службою застосовується одна категорія — «державна служба», хоча в процесі дослідження використовувався і термін «служба в органах

місцевого самоврядування». Поняття «муніципальне право», «муніципальна служба» в монографії не застосовуються, оскільки, на думку автора, на сьогодні використовувати їх ще зарано.

Монографія підготовлена на основі багатолітніх наукових досліджень автора з питань державної служби, його досвіду роботи над проектом Закону України «Про державну службу», проектами інших правових актів з питань державної служби та їх експертизи, вивчення та аналізу досвіду функціонування і розвитку державної служби у США, Великій Британії, ФРН, Іспанії, Угорщині.

Безумовно, деякі з висловлених у цій книзі положень мають дискусійний характер, тому автор буде вдячний всім за рекомендації і пропозиції, які сприятимуть розвитку досліджень з проблем державної служби.

Автор вдячний колективу кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, колективу Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України, рецензентам — доктору юридичних наук, професору А. Т. Комзюку і доктору юридичних наук, професору, академіку Академії правових наук України О. В. Петришину, а також усім колегам, які своїми зауваженнями, допомогою сприяли підготовці цієї книги.

Державна служба: поняття та правові засади

§ 1. Конституційно-правові засади становлення і розвитку державної служби в Україні

Державна служба в Україні визнається одним з важливих інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і функцій сучасної держави. Державна служба є основою сучасного державного будівництва, здійснює свій вплив на всі найважливіші конституційно-правові формування.

У Стратегії реформування системи державної служби в Україні, яка затверджена Указом Президента України 14.04.2000 р., підкреслюється, що основними цілями і завданнями державної служби в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах¹.

Державна влада, діяльність її різних гілок здійснюється при допомозі відповідного механізму, який являє собою сукупність органів і їх структурних підрозділів, а також засобів, що забезпечують цілеспрямований вплив керуючих на керованих, організують діяльність відповідних ланок державного апарату з метою координації та об'єднання зусиль по досягненню запланованих цілей. Основою державного апарату є люди, які в ньому працюють, — державні службовці. Апарат державних органів забезпечує здійснення законодавчих та судових функцій, виконання функцій у сфері економічного, соціально-культурного будівництва, адміністративно-політичної діяльності. Від складу, кваліфікації, професіоналізму, культури, підготовки, раціонального використання державного апарату залежить, передусім,

¹ Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 16. — Ст. 665.

ефективність державної діяльності. Розгляд та вирішення будь-якого питання зводиться до того, як підготовлені кадри, як вони розставлені на тих або інших ділянках, як вони ставляться до дорученої справи, чи забезпечують виконання поставлених перед ними завдань.

Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову та виконавчу і встановила, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судоустрій, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України¹. Конституційне положення, що основи державної служби визначаються виключно законами України, відкриває значні можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про державну службу. В Конституціях і законодавстві радянського періоду про це не говорилось, і лише в 1993 р. був прийнятий перший в історії України Закон «Про державну службу»². В цілому оцінюючи його як корисний і своєчасний, слід все ж таки зазначити, що його положеннями не охоплені всі проблеми державно-службових відносин, які потребують свого регулювання, він не призначений для всіх видів державної служби. Фактично можна стверджувати, що названий закон має пряме відношення лише до служби в органах виконавчої влади та апараті цих органів. В той же час і Конституція України (ст. 38) і Закон про державну службу (ст. 4) закріплюють рівне право доступу громадян України до державної служби незалежно від її виду, чим фактично підкреслюються важливість та однакове значення державної служби, де б вона не здійснювалась. Звертає на себе увагу і те, що питання державної служби в Конституції України не одержали необхідної повноти, всебічного розгляду та врегулювання. Разом з тим, Конституція включає в себе багато правових приписів, які тією чи іншою мірою мають відношення до державного апарату, а відтак, і до державної служби, встановлюють основи сучасної державної служби, надаючи змогу подальшого удосконалення конституційно-правових норм у цій сфері діяльності.

Без належного механізму реалізації права громадян на державну службу як важливого конституційного принципу вони не матимуть можливості по його фактичному здійсненню. Тому гарантії прав громадян України на державну службу є актуальни-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

ми і повинні знайти відповідне відображення в чинному законодавстві держави.

У Законі України «Про державну службу» закріплене право громадян України на державну службу 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. Як видно з наведеного, ніяких економічних, політичних чи соціальних заборон на державну службу немає. З правової точки зору лише визнання особи недієздатною, судимою, якщо така судимість є несумісною із зайняттям посади, та у деяких інших випадках, що встановлені Законами України, можуть настати обмеження для прийняття на державну службу.

Закон про державну службу чітко встановлює три умовні групи вимог, дотримання яких необхідне для вступу і проходження державної служби. Перша і друга групи стосуються відповідно правового статусу громадянина — громадянство України та вік перебування на державній службі, а також відсутність обмежень (заборон) на прийняття і проходження державної служби. Третя група пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки), конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою процедурою. Обов'язковою вимогою, відповідно до рішення Конституційного Суду України, для зайняття посади державного службовця є знання державної — української мови.

У Законі України «Про державну службу» прямо не говорить про гарантії права для громадян України на зайняття державною службою. Опосередковано говорить про це і в Основному Законі України, оскільки такими гарантіями можна вважати: вільний і всебічний розвиток особистості (ст. 23); рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом, рівність прав жінки і чоловіка (ст. 24); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34); право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35); право на свободу об'єднань у політичні партії та громадські організації (ст. 36); право на звернення (ст. 40); право на працю та вільне її обрання (ст. 43); право на освіту (ст. 53) та ін.

Стосовно вимоги до знання державної мови для зайняття державною службою, то державою створюються необхідні умо-

ви для її вивчення — розширено мережу україномовних шкіл, створено велику кількість різних курсів, факультативів, розширюється видання всіх видів літератури державною мовою, у вищих закладах освіти введено курс «Ділова українська мова» тощо.

Як гарантії забезпечення права громадян на зайняття державною службою слід розглядати заходи, що здійснюються відповідно до актів Президента України. Указом Президента від 11.02.2000 р. «Про підвищення ефективності системи державної служби» передбачалося прийняття Стратегії реформування системи державної служби в Україні¹. Стратегія стала складовою частиною широкомасштабної адміністративної реформи, що відбувається в нашій державі. Стратегія реформування державної служби має за мету створення ефективної системи державного управління відповідно до стандартів демократичної, правової держави, умов для захисту прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Стратегія передбачає головні напрямки удосконалення побудови і розвитку системи сучасної державної служби. Серед них такі, як оптимізація управління державною службою, забезпечення конкурентності, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі, підвищення загальної культури державних службовців, суспільної довіри до них, професійне навчання державних службовців та кадрового резерву, наукове забезпечення реформування державної служби та ін. У розвиток Стратегії Кабінетом Міністрів України розробляються та затверджуються щороку відповідні заходи. Наприклад, 26.07.2000 р. Указом Президента України затвердженні Заходи на виконання Стратегії реформування системи державної служби в Україні². У Заходах на виконання Стратегії передбачалися конкретні напрямки удосконалення державної служби в Україні від підготовки фахівців, створення кадрового резерву до вдосконалення всього кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату.

¹ Про підвищення ефективності системи державної служби: Указ Президента України від 11.02.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 7. — Ст. 263.

² Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000-2001 роки: Указ Президента України від 26.07.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1260.

Значна робота по забезпеченню реалізації права громадян на державну службу проводиться Координаційною Радою з питань державної служби при Президентові України, Головним управлінням державної служби України. Результатом її стали проект Комплексної програми підготовки державних службовців та заходи, спрямовані на виконання названої Комплексної програми, затверджені Указом Президента України 09.11.2000 р.¹, Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена Указом Президента України від 05.01.2005 р.², Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р.³ Відповідно до названих програм держава забезпечує безперервне навчання з питань державного будівництва, державного управління, державної служби, пошук талановитої молоді з наступним її залученням до управління, запроваджує ефективні механізми забезпечення реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, недопущення привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками.

Концепцією розвитку законодавства про державну службу передбачено, поряд з іншим, низку заходів законодавчого характеру, в тому числі підготовку нової редакції Закону України «Про державну службу», проектів інших законів, що стосуються державної служби, для її вдосконалення, врегулювання статусу та порядку проходження окремих видів служби, узагальнення відповідних положень правового регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Передбачалася також підготовка та прийняття нормативно-правових актів з проблем державної служби на рівні актів Кабінету Міністрів України, Голодержслужби України. Голодержслужбою України 23.10.2000 р. були затверджені «Основні правила поведінки державного службовця»⁴. З цього приводу виникає питання про те,

¹ Про Комплексну програму підготовки державних службовців // Указ Президента України від 09.11.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 1982.

² Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу: Указ Президента України від 05.01.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 2. – Ст. 76.

³ Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.

⁴ Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України від 23.10.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 45. – Ст. 1971.

що відбувається розосередження наукових і практичних сил по удосконаленню законодавства у сфері державної служби. «Основні правила...» розроблені на виконання заходів по реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні, водночас на виконання плану заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією розроблено проект Кодексу основних правил поведінки державного службовця. І Стратегія, і Національна програма затверджені Указами Президента України. Чи не доцільніше об'єднати зусилля з усіх напрямків реформування державної служби, скоротити кількість документів у цій сфері? А розпочати таку роботу можна з розробки і прийняття узагальнюючого (об'єднуючого) Закону «Про державну службу в Україні», на базі якого прийняти окремі закони щодо різних видів державної служби (служби в апараті органів виконавчої влади, служби в правоохоронних органах, державних установах освіти, охорони здоров'я тощо), Кодексу загальних правил поведінки державного службовця чи Кодексу честі державного службовця, як це передбачено Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженою Постановою Верховної Ради України від 04.02.2005 р.¹ На такій основі логічним буде розвиток законодавства у сфері державної служби щодо проблем підготовки кадрів державних службовців, їх навчання, кадрового резерву, конкурсного відбору, перекваліфікації і підвищення кваліфікації, просування по службі, атестації державних службовців. Такій підхід, як здається, дозволить створити, з одного боку, якісні правові засади державної служби, а з іншого — умови для недопущення руйнації системи державної служби, гарантії її розвитку та утвердження відповідно до конституційних вимог. Постійне доопрацювання, внесення змін та доповнень до чинного Закону України «Про державну службу» не може вирішити всіх проблем, оскільки він був прийнятий на початку становлення України як незалежної, самостійної держави. Слід врахувати з цього приводу і досвід законодавчого регулювання інших країн.

Ознайомлення з законодавством про державну службу ФРН дає можливість говорити про певну систему законодавчого регулювання державно-службових відносин, яка враховує федеральний устрій держави, традиції, необхідність централізованого

¹ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»: Постанова Верховної Ради України від 04.02.2005 р. // Офіційний вісник. — 2005. — № 6. — Ст. 348.

вирішення низки питань та певної децентралізації в цій сфері. Традиційні принципи німецької державної служби були відновлені з прийняттям 23.05.1949 р. Конституції ФРН¹. Можна сміливо говорити, що Основний Закон ФРН заклав засади сучасної державної служби в країні, оскільки положення, що стосуються цього інституту, є практично в усіх розділах Конституції. На базі Основного Закону в ФРН були прийняті: Федеральний закон про чиновників (Загальний закон про правове положення державних службовців) від 14.07.1953 р. в редакції від 27.02.1985 р.²; закон про федеральних чиновників (службовців) від 18.09.1957 р. в новій редакції від 27.02.1985 р. з наступними змінами та доповненнями, в якому здійснюється уніфікація права, що регулює статус земельних чиновників³; закон про забезпечення державних службовців від 24.10.1990 р.⁴ Крім цих нормативно-правових актів, державно-службові відносини у ФРН врегульовані законами «Про оклади федеральних службовців» 1986 р.; «Про оплату щорічних відпусток» 1987 р.; Федеральним дисциплінарним статутом 1967 р.; Положенням про проходження державної служби в Федерації в редакції від 08.03.1990 р. Низка законів і постанов уряду стосується врегулювання прав і обов'язків окремих категорій службовців. З питань регулювання державно-службових відносин законодавчі акти приймаються і на рівні земель.

Слід однак зазначити, що відповідно до ст. 73 Конституції ФРН Федерація наділена виключною законодавчою компетенцією з питань правового положення осіб, що перебувають на службі Федерації та корпорацій публічного права, підпорядкованих їй⁵. Вона може приймати в спільних інтересах Федерації і земель приписи з питань правового положення осіб, які перебувають на державній службі земель, общин і інших корпорацій публічного права. Регулювання оплати та утримання службовців державних установ нале-

¹ Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года // Конституции государств Европейского Союза. — М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М., 1999. — С. 181-234.

² Bundesgesetzblatt. 1985. № 1. S. 462; BGBL. 3. 2030-1; Государственная служба основных капиталистических стран. — М.: Наука, 1977. — С. 241, 250; Административное право зарубежных стран: Учеб. пособ. — М.: Спарк, 1996. — С. 116-120.

³ Bundesgesetzblatt. 1985. № 1. S. 462; BGBL. 3. 2030-1; Административное право зарубежных стран: Учеб. пособ. — М.: Спарк, 1996. — С. 116.

⁴ Bundesgesetzblatt. 1990. № 1. S. 449; BGBL. 3. 2030-7.

⁵ Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года. — С. 181-234.

жить до законодавства Федерації і земель. Але такі закони вимагають схвалення Бундесрату. Приписи гл. 1 Загального закону є обов'язковими для законодавства земель, чим досягається уніфікація чинного законодавства про державну службу.

Французька система адміністрації (державної служби) побудована на концепції держави, як єдиної централізованої системи, що забезпечує ефективне управління державою із центру. Чиновництво повністю підконтрольне Президенту та уряду, встановлена чітка ієрархічність та підпорядкованість нижчих за посадою чи рангом чиновників вищим та їх всіх політичній владі.

За чинним законодавством поняття і статус чиновників не тожні службовцям державного апарату. Державний службовець — поняття більш широке, оскільки кожен чиновник — це державний службовець, але не кожний державний службовець є чиновником, особою, яка пов'язана з держслужбою професійно, включена в штат держапарату, має ранг.

Принципи нинішньої державної служби Франції закладені «Законом про загальний статус чиновників», який був прийнятий у 1946 р. і врахував французькі традиції щодо побудови бюрократичної системи¹. Після прийняття у 1958 р. нової Конституції Франції² Президент видав ордонанс про статус чиновників, яким були внесені певні зміни в закон 1946 р., але принципів засади державної служби залишились без змін — чітка підпорядкованість всередині державних органів.

Розглядаючи побудову та функціонування державної служби у Французькій Республіці, слід враховувати проголошене Конституцією Франції право громадян на участь в управлінні державою, а відповідно на роботу в адміністративних установах, захист від неправомірних дій посадових осіб адміністрації. Попри те, що в галузі адміністративного права Франція відмовилася від застосування Цивільного кодексу та приватного права³, суб'єктами адміністративного права в цій країні визнаються приватні та публічні особи. До приватних осіб належать фізичні (громадяни) і юридичні особи (приватні фірми, компанії, корпорації та ін.). Публічними визнаються лише юридичні особи:

¹ Конституция и законодательные акты Французской Республики. — М., 1958. — С. 187-220.

² Конституции государств Европейского Союза. — М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М., 1999. — С. 665-686

³ Див.: Ведель Ж. Административное право Франции. — М., 1973. — С. 181-234.

держава (її органи), місцеві (територіальні) співтовариства¹, публічні установи².

Державу, як в центрі, так і на місцях, представляють її посадові особи. Президент і Прем'єр-міністр керують адміністративним апаратом, призначають вищих посадових осіб (міністрів, префектів, послів, директорів державних компаній, ректорів, суддів та ін.)³.

Міністри наділені вищою адміністративною владою в підвідомчих їм сферах, про що свідчить можливість скасування їх рішень (у тому числі про призначення на посади) тільки адміністративними судами⁴.

Представниками держави в департаментах і регіонах є префекти, які контролюють діяльність місцевих співтовариств. Публічні установи також контролюються державою.

Державними службовцями у Франції є всі службовці держави, як публічної юридичної особи. До них належать працівники законодавчих, виконавчих і судових органів. У правовому статусі службовців є певні особливості залежно від статусу публічної юридичної особи⁵. До публічної служби належить і служба в місцевих співтовариствах⁶.

Всі державні службовці Франції поділяються на дві групи — цивільні службовці державної адміністрації, місцевих співтовариств і публічних установ — перша група, а друга — це військовослужбовці, працівники судів, парламенту.

Правовий статус перших регулюється Загальним статутом державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, до складу якого входять і Закон від 13.07.1983 р. «Про права та обов'язки державних службовців» та Закон від 26.01.1984 р. «Про функції органів місцевого управління»⁷.

¹ Структура и функции местных коллективов во Франции. — М., 1993.

² Общие сведения об административном праве Франции. — М., 1993. — С. 6.

³ Див.: *Гримо Женевьев*. Организация административной власти во Франции. — М., 1994. — С. 47-49.

⁴ Див.: *Брэбан Г.* Французское административное право. — М., 1988. — С. 70.

⁵ Государственная служба и государственные служащие во Франции. — М., 1994. — 292 с.

⁶ Местная государственная служба. — М., 1993.

⁷ Правове регулювання державної служби у Франції // Державне адміністрування за рубежом. — Вип. 4. — К., 1993.

Правовий статус службовців другої групи крім норм Загального статуту регулюється також спеціальними статутами (поліції, авіадиспетчерів та ін.).

«Особливі» або «спеціальні» статuti затверджуються декретами Державної ради після консультацій з Вищою радою центральної держслужби. Правові приписи щодо державно-службових відносин можуть містити рішення адміністративних суддів і Конституційної ради Франції¹.

Система державної служби ФРН і Франції відрізняються від англосаксонської, оскільки остання пов'язана з прецедентною правовою системою на відміну від «традиційної», що базується на законодавстві.

Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти дають можливість віднести державну службу України до традиційної бюрократичної системи, оскільки вона базується на законодавстві і багато в чому схожа з континентальною державною службою. Державна служба в нашій державі розвивається на основі Конституції з урахуванням національних традицій, практики державотворення, сучасного реформування економічної та політичної системи, матеріальних і фінансових можливостей тощо.

Розвиток конституційних засад державної служби в Україні, як і в інших державах, пов'язаний з прийняттям законів та інших нормативних актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин, діяльності держави щодо створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов реалізації конституційного права громадян на державну службу.

Для вирішення проблем правового регулювання державно-службових відносин у нашій державі важливе значення має визначення пріоритетних напрямів у цій діяльності, розробка системного підходу до створення законодавства, що має складати інститут державної служби. Насамперед слід зробити аналіз конституційних норм, що встановлюють основи побудови державного апарату, його системи та структури, формування кадрової політики держави. Не викликає сумніву необхідність чіткого визначення того, які види служби підпадають під поняття державної і якими нормами регулюються відносини у цій сфері державної служби, хто є державним службовцем — особою, що перебуває на «службі у держави» і чий статус визначається законодавством про державну службу. Цим будуть вирішені проблеми, пов'язані з встановленням кола осіб, що служать інтересам народу і держави, але не є державними службовцями, осіб, які обіймають так

¹ Див.: *Ведель Ж.* Административное право Франции. — С. 58.

звані «політичні посади» і не підпадають під положення законодавства про державну службу. Залежно від виду державної діяльності і повинен регулюватися статус осіб, що її здійснюють, оскільки неможливо однаково або в одному і тому ж законі врегулювати правове положення службовців органів виконавчої влади і суддів, прокурорів і лікарів, викладачів державних установ тощо.

Вирішення проблем кадрової політики держави пов'язане з визначенням кола державних органів та посадових осіб, які вправі регулювати основні правовідносини, що виникають у сфері державної служб. Окрім Верховної Ради України до них слід віднести Президента України та Кабінет Міністрів України. При цьому Верховна Рада встановлює основи державної політики, цілі, завдання та принципи функціонування державної служби у всіх сферах державної діяльності. Президент України та Кабінет Міністрів України спрямовують свої зусилля на проведення виробленої політики в життя, а також вирішують проблеми підготовки, атестації, підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву та інші з метою забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Ці та інші повноваження Президента України і Кабінету Міністрів України не знайшли свого врегулювання в Конституції України та інших законах, у той час як відомо, що і Президент і Кабінет Міністрів в практичній діяльності не можуть не торкатись проблем кадрового забезпечення і фактично їх вирішувати¹.

Конкретні питання функціонування апарату в органах законодавчої влади, судовій системі, органах місцевого самоврядування повинні вирішуватись на основі законів відповідними органами.

Управління державною службою покладено на Головне Управління державної служби України, повноваження якого закріплені в ст. 7 Закону «Про державну службу». Більш доцільним було б чітко визначити в законі повноваження цього органу, підвищити його статус у вирішенні проблем державної служби, що дасть можливість ефективніше впливати на діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій у сфері кадрової роботи.

¹ Див., наприклад: Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України від 30.05.1995 р. // Урядовий кур'єр. — 1995. — 1 травня; Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 51. — Ст. 3332; та ін. —

Удосконалення державної служби пов'язано з вирішенням і інших важливих питань. Це, зокрема, виявлення впливу конституційних положень та чинного законодавства на розвиток правового статусу державних службовців, визначення системи та сфери законодавства про державну службу, вивчення досвіду інших країн у справі регламентації державної служби та можливостей його застосування в практиці діяльності державних органів України, розвитку галузевої нормотворчості про державну службу з метою конкретизації положень чинного законодавства — конституційного, фінансового, міжнародного, трудового, кримінального (відповідно законодавство про державну службу складають норми цих галузей права). Водночас слід погодитися з думкою про те, що в перспективі службово-правові відносини будуть все більшою мірою регулюватися адміністративно-правовими нормами, оскільки вони мають публічно-правовий характер¹.

У спеціальній літературі служба розглядається як суспільно корисна діяльність по здійсненню управління, його забезпеченню, обслуговуванню людей і поділяється на державну, що здійснюється в державних органах, та недержавну (раніше її називали громадською), що здійснюється в недержавних організаціях, об'єднаннях громадян і т.п. Самостійним видом є служба в органах місцевого самоврядування, яка має багато загальних рис з державною, але в той же час від неї відрізняється, оскільки органи місцевого самоврядування не є державними. Цю службу в Україні називають ще муніципальною, з чим, на нашу думку, стосовно України не можна погодитися².

¹ Див.: *Старілов Ю. Н. Службное право: Учебник.* — М.: Изд-во БЕК, 1996. — С. 301.

² У науковій літературі зустрічаються різні погляди щодо служби, службової діяльності, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування (муніципальних органах) тощо. Однак чітко прослідковується підхід до поділу служби на державну та недержавну, а також муніципальну, яка в деяких випадках фактично ототожнюється з державною. Так, Ю. М. Старілов пише, що дотримується точки зору, згідно з якою значна кількість конструкцій та рис, характерних для державної служби, в цілому притаманні і муніципальній службі. «...При певних відмінностях обидва види публічної служби об'єднують загальні питання: поняття, завдання, функції, види, управління та правові джерела». Стосовно цих проблем див.: *Старілов Ю. Н. Службное право: Учебник.* — С. 127; *Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование.* — М.: Юристь, 1997. — С. 14-19; *Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособ.* — М.: Дело, 1999. — С. 10-11; та ін. В. Ф. Погорілко та О. Ф. Фрицький роб-

На підтримку позиції щодо самостійності служби в органах місцевого самоврядування можна навести Закон України від 07.06.2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування», яким цей вид службової діяльності не віднесено до державної¹. Одночасно слід підкреслити, що служба в органах місцевого самоврядування, як професійна діяльність громадян України на посадах в цих органах, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом, що робить її певним чином схожою з державною службою, а тому в подальшому вони розглядаються як «публічна служба», «служба в органах публічної влади».

Державна служба як особливий вид службової діяльності, що виконується на професійній основі працівниками державних органів, пов'язана зі здійсненням функцій керівництва, управління, контролю, нагляду, обліку тощо. Цим підкреслюються зв'язок державної служби з іншими формами діяльності держави. Не викликає сумнівів і те, що державна служба — це професійна діяльність, спрямована на реалізацію компетенції відповідних державних органів та організацій, закріпленої в законах та інших нормативних актах.

Реформа державної служби зумовлена та безпосередньо пов'язана з необхідністю проведення в Україні адміністративної реформи, яка забезпечить, з однієї сторони, розвиток гро-

лять висновок (який слід підтримати), що муніципальна служба не входить до системи державної служби (Муніципальне право України: Підручник / За ред. докт. юрид. наук В.Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 257).

Автор цієї роботи в свій час писав про певну єдність та однотипність правового регулювання службових відносин у державних та недержавних (громадських) організаціях. Це був радянський період, коли служба в громадських організаціях мало чим відрізнялась від служби в державних органах. Враховувалось і те, що законодавства про державну службу в Радянському Союзі фактично не існувало. В усякому разі, не було законів, які б регулювали виключно державно-службові відносини. У нинішніх умовах в Україні здається необхідним чітко виділити державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, недержавних формуваннях (об'єднаннях громадян, приватних установах, організаціях).

¹ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 26. — Ст. 1151.

мадянського суспільства, а з іншою — становлення та розвиток державності. Законодавство про державну службу має більш чітко встановлювати основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, їх функції, заходи соціального захисту та відповідальності, вирішувати проблеми службової кар'єри. На погляд автора, становлення та розвиток державної служби в Україні повинні спиратись на чітку, конкретну програму, основним в якій має бути стратегія оновлення апарату зі збереженням кадрового потенціалу, досягнення збалансованого розвитку і функціонування держави в інтересах громадянського суспільства. Ставлячи як основу законодавства про державну службу пріоритетність прав та свобод людини і громадянина, слід не забувати, що кадрова політика повинна забезпечити поєднання інтересів громадян та держави, створити умови для розкриття творчого потенціалу особи в усіх сферах суспільного життя, в тому числі вирішенні завдань розвитку держави.

Актуальність та важливість реформування державної служби підтверджуються увагою до цієї проблеми. У червні 2004 р. затверджена Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки. Розроблена також Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій. Цими Програмами та іншими нормативними актами передбачено створення правових засад кадрового забезпечення державної служби, формування складу державних службовців, єдиної цілеспрямованої системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, кадрового резерву. На цій базі побудована Концепція розвитку законодавства про державну службу, яка є складовою частиною адміністративної реформи в Україні, концепції реформування та розвитку адміністративного права та адміністративного законодавства. Не виключено, що, враховуючи важливість інституту державної служби для зміцнення держави, його комплексності, може постати питання про розробку на базі концепції розвитку законодавства про державну службу плану законотворчої діяльності в цій сфері. При цьому доцільно чітко визначити питання пріоритетності законів, термінів їх підготовки, розгляду та прийняття.

Державна служба, її якість забезпечується людьми, які мають відповідні знання та професійну підготовку — державними службовцями. Від їх ставлення до дорученої справи залежить ефективність функціонування державних органів, підприємств, уста-

нов і організацій. З цією категорією працівників постійно спілкуються люди, від їх моральності, культури (загальної та правової) залежить імідж відповідного органу, рівень дотримання прав та свобод громадян. Державні службовці повинні додержуватись загальноприйнятих правил поведінки як при виконанні службових, так і в позаслужбових відносинах, проявляти витримку, ввічливість, принциповість, вміння вислухати і зрозуміти позицію підлеглого чи громадянина в питанні, з якого він звернувся, та прийняти рішення відповідно до вимог чинних правових приписів. Тому до державного службовця при вступі на державну службу та її проходженні пред'являються відповідні етичні вимоги. Йдеться про нові підходи до проблем правового забезпечення діяльності державних службовців і, зокрема, у відносинах з громадянами, зміну характеру цих відносин, розробку принципів організаційної культури при виконанні службовцями своїх обов'язків. Така зміна полягає у встановленні стандартів якості роботи державних службовців, які б забезпечували очікувану їх поведінку відносно будь-якого громадянина. Звичайно, відповідні етичні вимоги повинні пред'являтися і при зарахуванні на державну службу.

В той же час хотілось би, щоб законодавець пішов далі і встановив не лише етичні вимоги до державних службовців, а й врегулював питання, що стосуються захисту їх честі, гідності, життя, здоров'я від протиправних посягань юридичних і фізичних осіб. Тому, надаючи в законодавстві про державну службу пріоритет правам та свободам громадянина, слід все ж таки виходити при реформуванні державної служби із раніше названих критеріїв, в основу яких покласти загальну кадрову політику держави, конституційні засади верховенства права, поділу державної влади на гілки, законності, гласності, відповідальності за доручену справу та інші.

Таким чином, становлення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, її розвиток, правове регулювання обумовлюються потребами держави, пов'язаними з її завданнями та функціями, оскільки діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади, місцевого самоврядування забезпечується апаратом цих органів та їх структурних підрозділів. Службовці складають також персонал інших державних формувань, підприємств, установ і організацій. Всі вони виконують функції внутрішнього управління відповідною системою та

зовнішнього при взаємодії з іншими державними та недержавними системами, громадянами чи їх об'єднаннями.

Законодавче регулювання державно-службових правовідносин повинно бути спрямоване на забезпечення роботи апарату всіх цих державних органів відповідно до їх завдань. У правовому відношенні державна служба — це встановлення державно-службових відносин, при реалізації яких досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців та компетенції державних органів.

Державна служба має велике організаційне значення, оскільки пов'язана зі структурно-функціональними елементами державного апарату — дотриманням організаційних та процесуальних основ діяльності державного апарату, встановленням ієрархії посад, оцінкою їх роботи, відповідальністю та стимулюванням діяльності.

Державна служба також може розглядатися в соціальному, політичному, соціологічному, етичному аспектах.

Виходячи з того, що державна служба єдина в своїй основі, оскільки завжди пов'язана з управлінням, то, як здається, найбільш загальні приписи цього інституту законодавства повинен об'єднувати закон, в якому були б положення, що притаманні усім видам служби, категоріям посад і службовцям, організації керівництва і управління державною службою, закріплені принципи державної служби, закладені основи для подальшого регулювання державно-службових відносин. На базі цього нормативного акта можуть бути прийняті інші (на рівні закону), що регулюють державно-службові відносини відповідно до гілок державної влади в конкретних державних органах та їх апараті.

Такий підхід дає можливість окремо врегулювати державно-службові відносини в органах виконавчої влади зі спеціальним правовим статусом — правоохоронних, воєнізованих, митних, дипломатичних установах тощо.

Порядок проходження служби в органах прокуратури регулюється самостійним нормативним актом, оскільки ці органи не віднесені Конституцією України до жодної з гілок влади.

Для ефективного врегулювання державно-службових відносин суттєвим є визначення на законодавчому рівні кола посад та видів діяльності, які є важливими для держави, але не можуть розглядатися як чисто державна служба, оскільки мають політичне забарвлення. До таких слід віднести Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України. Це

питання постає відносно Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Голови Ради міністрів автономії, глав обласних державних адміністрацій, міст Києва і Севастополя.

Йде пошук оптимальної структури та системи державного управління. Президент України 29.05.2001 р. видав Указ «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративних реформ в Україні» з метою вдосконалення системи державного управління, забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів виконавчої влади, яким було запроваджено посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України та посади державних секретарів міністерств¹. Цим продовжувався курс на реалізацію положень Концепції адміністративної реформи в Україні.

На Держсекретаря Кабінету Міністрів України, держсекретарів міністерств покладалося організаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та міністерств. Держсекретар Кабінету Міністрів України, держсекретарі міністерств, їх перші заступники та заступники визнавалися державними службовцями. Їх службове положення не пов'язувалося зі змінами керівництва Кабінету Міністрів України, зміни в його складі не могли бути підставою для звільнення Державного секретаря Кабінету Міністрів України, держсекретарів міністерств, їх перших заступників та заступників.

Важливими в цьому документі є ще ряд положень. Серед них відносно державної служби та забезпечення ефективного управління слід назвати ті, що стосуються регулювання взаємовідносин між Адміністрацією Президента України (нині — Секретаріат Президента України²), Секретаріатом Кабінету Міністрів України та державними секретарями міністерств при виконанні покладених на них завдань.

На жаль, названий нормативно-правовий акт не витримав перевірки практикою та часом. Тому ряд його положень було скасовано Указом Президента України від 26.05.2003 р. «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади»³. Зокрема, це стосується посад

¹ Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29.05.2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 985.

² Урядовий кур'єр. — 2005. — 27 січня.

³ Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 26.05.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 22. — Ст. 989.

держсекретарів міністерств, які ліквідовані. Одночасно Указом поновлені посади перших заступників та заступників міністрів.

На погляд автора, неефективність організації та діяльності центральних органів виконавчої влади та статусу їх керівників, змін щодо посад держсекретарів можна пояснити тим, що не були враховані пропозиції науковців і практиків з проблем управління стосовно запровадження цих посад. Слід було зберегти посади перших заступників та заступників міністрів, які б виконували покладені на них повноваження щодо керівництва окремими напрямками діяльності. Ці посади відносити до посад не державних службовців, а до політичних. Посади ж держсекретарів запровадити поряд з посадами перших заступників та заступників, поклавши на них обов'язки з керівництва апаратом відповідних міністерств (керівництво службою), організації та контролю за апаратною роботою, а їх посади віднести до посад державних службовців. Цим, поряд з іншим, забезпечувалося б відокремлення політичних посад від адміністративних та стабільність державної служби, наступність у роботі міністерств.

Новий поштовх в організації та прискоренні проведення в Україні адміністративної реформи має надати введення посади віце-прем'єр-міністра з питань адміністративної реформи. На нього покладаються завдання координації заходів, здійснюваних відповідними органами державної влади, забезпечення оперативної підготовки пропозицій щодо уточнення концептуальних засад цієї реформи та шляхів їх реалізації.

Окремо нині регулюється правове положення суддів всіх судів, депутатів місцевих рад, їх органів, голів сіл, селищ, міст.

Завершальний вигляд правове регулювання службових відносин отримає у випадку, коли будуть врегульовані питання проходження служби працівниками усіх державних організацій, підприємств і установ, які виконують не лише організаційно-управлінські функції, а й професійні — в установах освіти, вищої школи, науки, охорони здоров'я, культури; на підприємствах — промислових, транспорту, зв'язку, будівництва тощо. Такими можуть бути закони про особливості проходження служби у відповідних організаціях або їх об'єднаннях, що стосуються соціально-культурної сфери, промисловості, інфраструктури. Ці закони повинні узгоджуватися як із законодавством про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, так і з законами, що регулюють відносини у відповідних галузях і сферах діяльності.

Формування ефективно діючої державної служби є одним з важливих завдань української держави. Основу діяльності в цій сфері має встановити відповідне законодавство, система якого повинна бути спрямованою на комплексне врегулювання всього механізму державної служби — складової частини процесу державотворення. Державна служба забезпечує стабільність управління, нормальне функціонування державного апарату, різних гілок влади. Досягти цього можливо шляхом розробки, прийняття і забезпечення реалізації значного масиву законодавчих та інших нормативних актів, які б регулювали державно-службові відносини, давали чітке поняття державної служби та державного службовця, посадової особи, категорій службовців, класифікацію посад, критерії їх зайняття, питання проходження служби, правового та соціального захисту й інші.

§ 2. Соціальна роль і функції державної служби в Україні

У сучасних умовах підвищується значення діяльності і відповідальності державних органів у розв'язанні проблем державного будівництва. Здійснюються заходи по вдосконаленню системи державних органів, їх апарату, структури, форм і методів діяльності. Процеси, що проходять в цій сфері, вимагають залучення до законодавчих, виконавчих, судових та інших органів людей, здатних налагодити відповідну ритмічність роботи, які знають основи законотворення, управління, правозастосування, вміють об'єднувати на злагоджену роботу, підтримувати ініціативу, брати на себе відповідальність за прийняття рішень, людей принципів, вимогливих, чесних.

Успішне розв'язання завдань подальшого зміцнення держави, подолання кризи в усіх сферах суспільної діяльності, особливо в економіці і соціальній сфері, забезпечення стабільності та закладення основ для поживлення і прискорення розвитку економіки, задоволення потреб держави та суспільства у промисловій та сільськогосподарській продукції багато в чому залежать від діяльності державних органів, їх апарату, державних службовців. Заходи політичного, економічного і правового характеру дадуть потрібний результат лише при поліпшенні якісного складу керівників, всіх службовців державного апарату, їх відпо-

відальному ставленні до дорученої справи, вболіванні за результати роботи колективу, галузі, держави.

Соціальне значення державної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, реалізації яких покладається на державну службу, випливають із Конституції України та законів. Суть їх полягає у забезпеченні суверенітету, незалежності, демократичного розвитку України — соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Виконання завдань держави спирається на конституційний принцип верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, а Закони та інші нормативні акти приймаються на її основі і повинні їй відповідати. Звернення громадян до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується прямою дією норм Конституції. Одночасно держава гарантує громадянам право на звернення до державних і недержавних органів, їх посадових осіб з пропозиціями, що містять інформацію про роботу підприємств, установ і спрямовані на поліпшення їхньої діяльності, чи заявами з проханням вирішити ті чи інші особисті потреби, усунути недоліки в діяльності, скаргами (Закон України «Про звернення громадян»¹).

Не вдаючись до характеристики та конкретизації завдань державної служби, що впливають з повноважень відповідних органів державної влади, до найбільш важливих слід віднести такі: забезпечення та охорона конституційного устрою України, розвиток її як демократичної, соціальної держави; забезпечення вільного розвитку кожною людиною своєї особистості, прав, свобод та їх захисту, особистої свободи і недоторканності, права власності і недоторканності житла; формування суспільних, державно-правових, економічних і політичних умов для діяльності державних органів, забезпечення ефективної їх діяльності; забезпечення громадянам права на участь в управлінні державними справами, у референдумах, вільно обирати і бути обраним до

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 27. — Ст. 256.

органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівного доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування; не допускати порушення права громадян мирно збиратися, об'єднуватися у політичні партії та громадські організації; забезпечення дії принципу гласності в діяльності державних органів та державних службовців, дотримання законності та дисципліни в системі державної служби; забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції, належних умов для професійної діяльності державних службовців, їх вірного служіння інтересам держави; забезпечення функцій державного управління, координації, регулювання, стабільності в сферах економіки, соціально-культурного будівництва та адміністративно-політичної діяльності; підготовка та реалізація рішень Верховної Ради України, Президента і Кабінету Міністрів України та інших державних органів; комплектування державних органів висококваліфікованими службовцями, здібними виконувати свої службові повноваження; створення соціальних, інформаційних, правових та матеріально-фінансових умов діяльності державних службовців, встановлення порядку проходження служби; застосування у встановлених законодавством випадках заходів державного примусу.

Конкретизація названих завдань повинна мати місце в законах та інших нормативно-правових актах, що регулюють окремі види державної служби. Це фактично знайшло своє відображення в ряді законів. На жаль, ні в Законі України «Про державну службу», ні в інших законах основні завдання державної служби не знайшли свого закріплення. Здається доцільним звернутись до основних завдань державної служби в законі України, який регулюватиме принципові положення державно-службових відносин та буде узагальнюючим для всіх її видів.

Функції державної служби випливають з основного її призначення — виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави, спрямовані на їх реалізацію. В широкому розумінні функції державної служби — це основні напрями практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей по виконанню державою свого соціального призначення — організації державної діяльності. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини у різних сферах, досягненні цілей пра-

вового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців¹.

Державна служба при вирішенні завдань держави фактично здійснює функції відповідних державних органів, має чітко виражений управлінський характер і тому притаманна всім сферам діяльності. Вона являє собою цілеспрямований вплив суб'єкта державно-правових відносин на об'єкти з метою упорядкування, організації і практичної діяльності системи державних органів — законодавчих, виконавчих, судових. Таким чином, при визначенні функцій державної служби мають на увазі управління в широкому розумінні, як організаційний вплив з боку спеціальних суб'єктів на суспільні відносини. У той же час найбільший комплекс державно-службових відносин здійснюється в рамках виконавчої влади, на яку покладена державна управлінська діяльність. Функції державного управління здійснюють і інші органи управління, не віднесені Конституцією України до системи виконавчих, — адміністрації державних підприємств, установ та організацій. У процесі управління державною службою виконуються функції як зовнішнього, так і внутрішнього характеру.

При класифікації функцій державної служби доцільно виходити із тих функцій, які здійснюються державними органами: законодавчої (регулятивної), виконавчої (виконавчо-розпорядчої) та судової (правоохоронної). При цьому найбільш типовими є функції регулювання, керівництва (у тому числі безпосереднього управління), прогнозування, планування, координації, обліку, контролю, діловодства. В юридичній літературі розглядаються різні варіанти поняття функцій державного органу та їх видів, але автори визнають, що це лише основні напрями діяльності як самого органу, так і його апарату.

І. Л. Бачило вважає, що функції управління характеризують спроможність суб'єкта управління виконувати відповідні дії. При цьому кожна функція включає ряд послідових дій і операцій, які самі по собі також є функціями, але менш загального характеру².

¹ Див.: *Аверьянов В. Б.* Функции и организационная структура органа государственного управления. — К.: Наукова думка, 1979. — 148 с.; *Він же.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. — К.: Наукова думка, 1990. — 117 с.; *Фіночко Ф. Д.* Функції державного управління // *Адміністративне право України: Підручник / За ред. проф. Ю. П. Битяка.* — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 125-131; *Гурне Бернар.* Державне управління: Пер. з франц. В. Шовкуна. — К.: Основи, 1993. — С. 19-80; та ін.

² Див.: *Бачило И. Л.* Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации) — М., 1976. — С. 64.

На думку Г. В. Атаманчука, функції управління — це види владних, цілеорганізуючих і регулюючих впливів держави та її органів на суспільні процеси¹.

Ю. М. Старілов під основними функціями державної служби розуміє «загальні, типові, що мають спеціальну спрямованість види взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, що забезпечують досягнення узгодженості і впорядкованості в сфері державного управління»². В. В. Волошина та К. О. Титов під функціями, що здійснюються державною службою, розуміють основні, головні напрями діяльності держапарату. «Їх можна поділити на загальні і специфічні»³. В. В. Волошина виділяє ще одну групу (вид) функцій державної служби в Російській Федерації — допоміжні (факультативні)⁴.

На наш погляд, функції державної служби слід розглядати також з позицій мети їх здійснення — для забезпечення виконання завдань, що стоять перед відповідним органом (зовнішніми для нього), чи для забезпечення діяльності самої служби, оскільки державна служба не може поєднуватись лише з кадровим забезпеченням державних органів. Навіть орган, що займається управлінням державною службою, — Головердержслужба України вирішує кадрові проблеми як для інших органів, так і для себе. В цьому зв'язку, підтримуючи погляд щодо поділу функцій державної служби на загальні, спеціальні (специфічні) і допоміжні, вважаємо, що загальні функції в свою чергу поділяються на ті, що пов'язані з виконаннями функцій державного органу, і ті, що спрямовані на вирішення кадрового забезпечення державних органів та їх апарату.

Такий підхід дозволяє до функцій державної служби, що пов'язані з виконанням завдань управління, віднести: регулювання, планування, прогнозування, координацію, організацію, облік, контроль, примус. Слід звернути увагу на те, що у даному випадку функція регулювання розглядається в широкому розумінні — розробка та наступна реалізація, після прийняття, законів і інших нормативних актів; програм (економічного, науко-

¹ Див.: Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. — М., 1990. — С. 72.

² Див.: Старілов Ю. Н. Службное право: Учебник. — С. 190.

³ Див.: Волошина В. В., Титов К. А. Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты. — М., 1995. — С. 27.

⁴ Див.: Волошина В. В. Правовые проблемы регулирования государственной службы в Российской Федерации: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. — М., 1993. — С. 12-13.

во-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля): регулювання господарських відносин у державі, діяльності підприємств, установ та організацій недержавного сектору; управління державним сектором економіки, соціально-культурного будівництва та адміністративно-політичної діяльності. Інші функції державної служби зводяться до практичного виконання завдань державного управління.

До системи загальних функцій, спрямованих на кадрове забезпечення державних органів та їх апарату, можна віднести:

здійснення державної кадрової політики та встановлення законодавчих основ функціонування державної служби;

комплектування персоналу державних органів та їх апарату на основі професійних, особистих та моральних якостей;

розробку та затвердження Державного реєстру службовців центральних та місцевих органів виконавчої влади та реєстру посад державних службовців;

створення організаційних, соціальних, матеріальних та правових умов, необхідних для діяльності державного апарату;

організацію управління державною службою;

прогнозування та планування кадрового забезпечення державної служби, упорядкування переліку спеціальностей, за якими необхідно здійснювати підготовку державних службовців;

організацію та впровадження чіткої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

контроль за діяльністю державних службовців, аналіз стану і ефективності державної служби в органах державної влади;

вирішення питань забезпечення належних умов оплати праці державних службовців та їх соціального захисту;

координацію та здійснення робіт з нормативно-правового забезпечення державної служби;

проведення цілеспрямованої діяльності по формуванню кадрового резерву та роботу з ним;

організацію розробки та контролю за виконанням стандартів державної служби, в тому числі етичних вимог до державних службовців;

визначення пріоритетних напрямів міжнародного співробітництва та створення системи міжнародного співробітництва з кадрових питань;

формування сучасної інформаційно-аналітичної мережі державної служби;

адаптацію законодавства про державну службу в Україні до законодавства Європейського Союзу.

Щодо спеціальних (специфічних) функцій державної служби в юридичній літературі не склалось єдиного погляду. В деяких випадках специфічні і спеціальні функції розглядаються як одне і те ж, в інших — як різні за своєю суттю явища. З нашої точки зору, спеціальні функції державної служби пов'язані зі специфікою завдань, що виконуються державним органом у відповідній сфері. Так, для органів внутрішніх справ (міліції) в справі забезпечення громадського порядку і громадської безпеки властиві такі функції: підтримка громадського порядку та громадської безпеки; захист життя, здоров'я громадян, їх власності від злочинних та інших протиправних посягань; боротьба з організованою злочинністю; боротьба з корупцією, наркобізнесом; здійснення оперативно-розшукових заходів тощо; для органів управління освітою властиві функції розробки освітньо-професійних та професійних програм; визначення змісту і видів навчання; створення системи пошуку талановитої молоді; запровадження сучасних методик та технологій навчання; визначення державних вимог до рівня підготовки фахівців та ін.

Сферам економіки, культури, екології, оборони, юстиції та іншим притаманні свої функції, тому перелік соціальних функцій органів державної влади безвідносно до органів, де вони здійснюються, встановити важко, та в цьому немає і практичної потреби. Разом з цим такі спеціальні функції, як розробка та облік чисельності матеріальних, трудових, фінансових витрат державних органів; організація і координація наукових досліджень у сфері державної служби; обґрунтування фінансових та інших витрат на утримання державного апарату, ефективності їх використання, притаманні службі всіх державних органів.

Система допоміжних функцій державної служби пов'язана з обслуговуванням діяльності державних органів у межах основних і специфічних функцій — юридичне обслуговування, діловодство, матеріально-технічне забезпечення, визначення статусу та переліку підприємств, які підлягають безпосередньому державному управлінню, перелік спеціальностей, з яких необхідно здійснювати підготовку державних службовців.

Розгляд завдань та функцій державної служби дає можливість правильно оцінити роль державної служби у вирішенні проблем здійснення державної влади, з'ясувати її основне призначення, виявити прогалини в правовому регулюванні державно-службових відносин, невирішені питання, недоліки та окреслити головні напрями розвитку державної служби.

§ 3. Поняття і види державної служби

Змістом державної служби, як одного із важливих видів суспільно-корисної, цілеспрямованої діяльності людини, держави й суспільства, є виконання функцій та завдань відповідного органу, організації, держави чи суспільства в цілому. Служба полягає в управлінні, здійсненні державної діяльності, забезпеченні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей¹. Державна служба — це складна, цілісна система, яка має свій зміст і структуру, виступає соціальним явищем зі своїми характерними елементами та якісними особливостями.

Державну службу традиційно розглядають у трьох аспектах — соціальному, політичному і правовому². Характеризуючи коротко кожний з аспектів державної служби, слід підкреслити, що її соціальний аспект полягає в здійсненні завдань і функцій держави в житті суспільства; політичний — пов'язаний з формуванням державної влади, її здійсненні відповідними органами (законодавчими, виконавчими, судовими), їх вищим керівництвом, а також Президентом України від імені народу; юридичний аспект обумовлений державно-правовою природою державної служби, спрямуванням на практичне виконання функцій і завдань конкретних органів апаратом цих органів (державними службовцями), відповідно до статусу конкретного працівника, порядку проходження служби, що завжди вимагає правового регулювання і реалізується при допомозі правових норм. В юридичній науці головна увага приділяється правовій характеристиці державної служби, її адміністративно-правовій формі, що цілком зрозуміло. Протягом значного періоду вітчизняної історії державна служба аналізувалася з позицій її правової форми, найчастіше адміністративно-правової. Певною мірою ці традиції продовжуються. Не викликає сумнівів, що характеристика державної служби

¹ Див.: Бахрах Д. Н. Адміністративне право: Учебник для вузов. — М., 1993. — С. 97.

² Ю. М. Старілов розглядає державну службу з соціального, політичного, соціологічного, правового, організаційного, етичного аспектів. На наш погляд, така позиція має право на існування, однак соціологічний аспект в першу чергу пов'язується не з державною службою, а з її ефективністю, організаційний — з системою органів держави та органів окремих гілок влади, їх апаратом, штатами; етичний пов'язаний з поведінкою державних службовців у взаємовідносинах, відносинах з громадянами та ін. Див.: Старілов Ю. Н. Службное право: Учебник. — С. 130-131.

лише з позиції притаманних їй організаційно-правових форм не може дати повного уявлення про цю складну соціальну систему, має певною мірою однобічний характер, але для практики державного будівництва, виконання функцій держави в справі забезпечення прав, свобод людини і громадянина, інтересів підприємств, установ і організацій така характеристика має першочергове значення.

Одночасно необхідно підкреслити, що поняття державної служби має бути комплексним, враховувати всі аспекти, але при його виробленні слід відмовитись від ряду елементів, які можуть розглядатися як самостійні явища або такі, що не суттєво впливають на поняття державної служби.

Щодо соціальної ролі державної служби, то вона повинна безперечно бути врахована в понятті, адже основне призначення держави (її органів) — це виконання функцій і завдань перед суспільством, особою і громадянином, створення умов їх безпечного існування та розвитку. Соціальний аспект полягає в тому, що держава повинна турбуватись про підготовку для виконання її функцій відповідних категорій осіб, які на професійній основі зможуть вирішувати комплекс питань, що постають перед державою і суспільством. Соціальний аспект прослідковується і в можливостях громадян займатися державною службою. Це право, крім громадянства, не повинно пов'язуватись з іншими ознаками — походженням, статтю, соціальним і майновим станом, національністю чи расовою приналежністю, мовою, релігійними чи політичними переконаннями, місцем проживання та ін. Але при зарахуванні на державну службу освіта, професійна підготовка, знання державної мови, дієдатність, судимість у ряді випадків стан здоров'я та інші ознаки повинні обов'язково враховуватись.

Проблеми політичної характеристики державної служби також є важливими для опрацювання її поняття. Політичний аспект пов'язує державу і громадянина, людину, заради кого повинна діяти держава і перед ким вона відповідальна. Суть питання тісно пов'язана із вирішенням проблеми встановлення статусу державних службовців, поділом посад на адміністративні і політичні, відокремлення політичної діяльності від виконання функцій відповідного органу. Важливе значення відокремлення політичної діяльності від державної служби має і з огляду на стабільність, професіоналізм державної служби, встановлення порядку вступу на державну службу, її проходження, припинення та ін. Ні в законодавчому, ні в науковому плані (в повному

обсязі) питання про те, які посади належать до політичних, а які до адміністративних (державної служби), не вирішене. На наш погляд, за основу розгляду цього питання можна взяти саме політичний аспект державної служби. Він має значення і для визначення такого особливого виду службової діяльності, як патронатна служба.

Названий аспект надає можливість при вирішенні питання про віднесення тих чи інших посад до категорії політичних (а осіб, що їх обіймають, до політиків, політичних діячів) діяти з урахуванням порядку створення органу; його призначення і функцій; місця в системі органів державної влади; порядку визначення посад, призначення на них та звільнення осіб з посад, умов і особливостей відповідальності; термінів перебування на посадах. Вказані критерії дають можливість дійти певних висновків з цього приводу.

1. Народні депутати обираються на певний термін, не є державними службовцями і не можуть бути на державній службі, про це сказано в ч. 2 ст. 78 Конституції України. Вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах та ін. Одночасно це дає можливість стверджувати, що помічники-консультанти народних депутатів не перебувають на державній службі і не можуть прирівнюватись до державних службовців. Мова може вестись лише про патронатну службу, службу особливого характеру, оскільки ці особи не виконують функції держави чи її органів, не перебувають на державній службі, несуть відповідальність за свою діяльність не перед державою, а лише перед народним депутатом, який сам не є державним службовцем, тощо. Тому викликає сумнів поширення на них дії Закону України «Про державну службу», віднесення їх відповідними нормативно-правовими актами до четвертої категорії державних службовців та присвоєння сьомого рангу¹.

2. Президент України є главою держави, виступає від її імені. Однак порядок його обрання, термін перебування на посту (посаді), особливості відповідальності (політична) та функції, усунення з посади характеризують Президента як політичного діяча. Секретаріат

¹ Про внесення змін до статей 34 і 35 Закону України «Про статус народного депутата України»: Закон України від 04.07.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1450; Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України: Постанова Верховної Ради України від 13.10.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 37. – Ст. 283; та ін.

Президента має розглядатися і фактично є службою особливого характеру (чимось схожою з патронатною), що підтверджується порядком її утворення, спрямованістю діяльності на забезпечення підготовки необхідних матеріалів для Президента, організацію зв'язків з громадськістю, державними і недержавними органами, засобами масової інформації, звільнення з посад. З метою виконання основного завдання Секретаріат здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та інші види забезпечення ефективної реалізації Президентом України визначених Конституцією повноважень глави держави¹.

На погляд автора, доцільно прийняти Закон про Секретаріат Президента України, інші консультативні та дорадчі органи, що ним утворюються, в якому в найбільш загальному плані врегулювати правовий статус цих органів, оскільки фактично про нього в Конституції України чи інших законах держави мова не йде. Хоча Секретаріат Президента України виконує важливі державні функції і займає нині важливе місце в системі державних органів. Як державна інституція, що обслуговує Президента держави, Секретаріат має широкі владні повноваження і з цим потрібно рахуватись. На основі закону Президент України має сам визначити коло повноважень свого Секретаріату, з тим, однак, щоб він не керував урядом, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а лише координував та спрямовував їх роботу на виконання Конституції України, законів та актів Президента України².

3. До категорії політичних діячів віднесено членів Кабінету Міністрів України — головного центру всієї ланки виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави. Будь-які центральні органи виконавчої влади мають бути підконтрольні Кабінету Міністрів, компетенція його з приводу спрямування і координації діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади має розширятись, в тому числі стосовно призначення і звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністрів), призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, департаментів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, їх відповідальності, скасування чи зміни актів міністерств, інших

¹ Питання Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 27.01.2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 7. — Ст. 390.

² Там само.

центральної влади, реалізації права законодавчої ініціативи та ін. Про політичну суть Кабінету Міністрів України свідчить порядок його формування, підзвітності, підконтрольності, відставки, а також відставки окремих членів Кабінету Міністрів, відповідальності.

В Указі Президента України про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад віднесені до категорії політичних діячів, на яких не поширюються приписи Закону України про державну службу. Доцільно більш чітко визначити місце цих осіб та їх функцій у системі виконавчої влади.

Їх повноваження повинні спрямовуватися на координацію виконання заходів з відповідних питань міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, без безпосереднього втручання в їх роботу, оскільки міністр особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрямки роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Повернення до ліквідованого інституту перших заступників та заступників міністрів має оптимізувати роботу міністерств. Поряд з цим слід уточнити та розширити компетенцію міністра відносно керівництва міністерством, врегулювати відносини між міністром і його заступниками щодо вирішення поточних питань, взаємовідносин з структурними підрозділами міністерства, призначення на посади їх керівників та заступників тощо. Оскільки міністр самостійно добирає осіб на посади заступників, його зміна фактично призводить до зміни заступників, то виникає проблема з визначення їх державними службовцями, як це зроблено в Законі про державну службу. Вони все ж ближче за статусом до політичних фігур, ці посади мають політичне забарвлення, у чому слід погодитися з І. Б. Коліушком¹. Міністр, на його думку, не може залишитися без політичної підтримки як всередині міністерства, так і в зовнішніх відносинах. «Політичний» заступник міністра виконує обов'язки міністра у випадках тимчасової відсутності ос-

¹ Див.: *Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: – К.: Факт, 2002. – С. 65-95.*

таннього, може заміщати міністра на засіданнях уряду, у роботі урядових комітетів та у відносинах з парламентом¹.

Реорганізація центральних органів виконавчої влади має за мету, поряд з іншим, стабілізувати кадровий апарат, тому керівником апарату міністерства є державний службовець. Він може бути звільнений з посади лише у випадках неналежного виконання обов'язків, неможливості виконувати свої обов'язки за станом здоров'я, набрання щодо нього чинності обвинувальним вирок суду та в інших випадках, передбачених Законом України «Про державну службу». Припинення повноважень Кабінету Міністрів України, зміна міністра чи його заступника не можуть бути підставою для звільнення цих осіб. Політичні чинники не повинні впливати на перебування цих осіб на посаді. В іншому разі важко говорити про стабільність державної служби².

¹ Див.: *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. — С. 76.

² Останнім часом на рівні міністерств, обласних державних адміністрацій йдуть процеси, які не узгоджуються не лише з теоретичними, науковими постулатами щодо державної служби, а й з чинним законодавством. Новими міністрами та головами держадміністрацій зміщуються не лише заступники, а й керівники департаментів, управлінь, відділів. Зникає логіка державного управління, його наступництва, вимоги стабільності державної служби ігноруються.

Безумовно, державний службовець виконує вказівки своїх керівників, в тому числі політиків, на те він і державний службовець. Він має виконувати також і вказівки нового керівництва. Якщо цього не буде, то весь механізм державної служби зруйнується. Проте перші кадрові призначення після «помаранчевої революції» та обрання нового Президента України, призначення нового Прем'єр-міністра України та нового Кабінету Міністрів України цього не враховують. Міністри та голови облдержадміністрацій залишають за собою мандат народного депутата, незважаючи на особистий приклад Президента та Прем'єр-міністра України, які відмовилися від депутатського мандата, йде зміна всього контингенту державних службовців. Призначаються нові голови районних держадміністрацій (виконуючі обов'язків голів) та їх заступники, незважаючи на те, що Президент України не звільнив з посад раніше призначених, чим порушується не лише управлінська система, чинні закони, а й Конституція України, здійснюється втручання у виключну компетенцію (повноваження) глави держави.

Реформування та впорядкування центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, скорочення управлінського апарату, оптимізація його внутрішньої структури, децентралізація та деконцентрація владних повноважень безумовно заслуговують на підтримку, але вони повинні здійснюватися з дотриманням Основного Закону та законів України. Інше може призвести до хаосу в державному управлінні (Головне — професіоналізм, а не квота // *Голос України*. — 2005. — 8 лютого; Критерій — фаховість і моральність // *Урядовий кур'єр*. — 2005. — 17 лютого).

В Указі Президента України від 11.06.2001 р. «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців»¹ підкреслено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад і не відносяться до категорій посад державних службовців. Недопустимим вважається прирівнення будь-яких посад в органах державної влади, інших державних органах, їх посадових та службових осіб за статусом, у тому числі за умовами матеріального та соціально-побутового забезпечення до членів Кабінету Міністрів України. Закон про державну службу (ст. 9) не відносить членів Кабінету Міністрів України до політичних діячів, однак встановлює, що вони не є державними службовцями, не належать до певних категорій і рангів, а їх правовий статус регулюється спеціальним законодавством.

Повністю обґрунтованим і доцільним є положення Указу щодо рекомендації про виключення із законів України, актів Верховної Ради положень, які передбачають прирівнення будь-яких посад, посадових та службових осіб за статусом до членів Кабінету Міністрів України. Не може викликати сумніву норма Указу щодо рекомендації народним депутатам України, Національному банку України під час реалізації права законодавчої ініціативи утримуватися від внесення пропозицій стосовно прирівнення будь-яких посад, посадових та службових осіб за статусом до членів Кабінету Міністрів України. Слід підкреслити, що автор цієї роботи задовго до Указу пропонував внести ці вимоги до нормативно-правових актів щодо проходження державної служби.

Президент України при реалізації повноважень, передбачених ст. 106 Конституції України, діє безпосередньо через Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів чи міністрів, а в разі необхідності — керівників інших центральних органів. Прем'єр-міністр працює безпосередньо з міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади, а не через апарат Кабінету Міністрів. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів Законів та актів Президента України з питань, за які відповідає міністр, як член Кабінету Міністрів України, без погодження з відповідним міністром.

¹ Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців: Указ Президента України від 11.06.2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 24. — Ст. 1070.

На наш погляд, у законодавстві слід чітко записати, що народні депутати не повинні в будь-якій формі втручатися в діяльність Кабінету Міністрів України, міністрів, інших центральних органів виконавчої влади. Всі питання мають вирішуватись на засіданнях Верховної Ради України (статті 85, 87 Конституції) або у порядку ст. 89 Основного Закону. Це виключить невиправдане втручання парламенту та парламентаріїв (їх помічників і т.п.) у сферу виконавчої влади.

Важливо чітко дотримуватись положень Указів Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р.¹ та «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» від 11.06.2001 р.² про недопустимість прирівнення будь-яких посад в органах виконавчої влади за статусом до членів Кабінету Міністрів України, а таким чином — до міністрів, незважаючи на те, що вони прийняті попереднім Президентом України. Це виключить можливість необгрунтованого віднесення інших посад до політичних, а відповідно право керівників інших центральних органів виконавчої влади на патронатну службу або ж дозволить її суттєво обмежити. Неконтрольоване віднесення посад до політичних не сприятиме стабільності державної служби, спричинить таке збільшення осіб, що перебувають на патронатній службі, що вона фактично вся стане на центральному рівні патронатною, а не державною. Слід звернути увагу і на те, що згідно з Конституцією України лише Президент України може визначати систему та структуру центральних органів виконавчої влади за поданням Прем'єр-міністра України.

4. Не є державними службовцями у вузькому розумінні цього слова судді всіх судів і судді всіх ланок судів, хоча вони перебувають на службі у державі. Вони не можуть займати інші оплачувані посади. Разом з тим судді не можуть бути і політичними діячами (політиками). Суди здійснюють лише правосуддя, професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності і при

¹ Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — С. 8.

² Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців: Указ Президента України від 11.06.2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 24. — Ст. 1070.

здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Про особливий статус суддів свідчить порядок їх призначення, обрання та звільнення.

До державних службовців належать службовці апарату Вищої ради юстиції України.

5. Не повною мірою вирішеним та обґрунтованим є питання стосовно віднесення до політичних чи адміністративних посад глав місцевих державних адміністрацій (особливо районних). Перебування їх на посаді, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р.¹, обмежується строком повноважень Президента України, який призначає та звільняє з посад голів відповідних місцевих державних адміністрацій за поданням Прем'єр-міністра України. Однак місцеві державні адміністрації (їх голови) не визначають державну політику, а здійснюють її в межах регіону (відповідної адміністративно-територіальної одиниці), забезпечують виконання Конституції України, законів, актів Президента та Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня, державних програм, програм соціально-економічного розвитку областей, районів, що затверджуються обласними, районними радами чи територіальними громадами села, селища, міста.

6. До державних службовців не належать депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим (АРК) та голова Ради міністрів АРК, що підтверджується порядком формування цих органів, їх функціями, відповідальністю, а також чинним законодавством². Представник Президента України в АРК є державним службовцем, як і всі інші керівники органів виконавчої влади АРК.

7. Не належать до державних службовців голови сіл, селищ, міст, голови районних та обласних рад, як і службовці їх виконавчих органів (апарату). Їх статус визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»³ та Законом України

¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 18. — Ст. 774.

² Про віднесення посад працівників органів законодавчої та виконавчої влади Автономної Республіки Крим до відповідних категорій посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 р. (та Додаток до постанови) // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 11049/1999.

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

«Про службу в органах місцевого самоврядування»¹. До набрання чинності названим законам згідно з Постановою Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» їх статус визначався Законом про державну службу.

Всі інші особи, що займають посади у державних органах (законодавчих, виконавчих, судових) та в їх апараті, мають бути віднесені до державних службовців, а їх правовий статус регулюватись законом про державну службу в Україні чи окремими законами про службу у відповідних органах і їх апараті, які б відображали специфіку службової діяльності.

До державних, як здається, слід віднести також посади в державних установах, організаціях, на державних підприємствах, оскільки вони виконують функції відповідних адміністрацій (органів управління). До органів виконавчої влади Конституцією України обґрунтовано не віднесені адміністрації державних підприємств, установ та організацій, оскільки їх основні завдання полягають не в здійсненні функцій виконавчої влади, а у забезпеченні управління процесами виробництва, науки, освіти, культури і т.п. В той же час немає жодних підстав службовців органів управління ними не відносити до категорії державних. У процесі своєї діяльності вони забезпечують виконання державних завдань виробничого, освітнього, наукового та іншого характеру, в тому числі і забезпечення кадрами органів виконавчої влади, інших державних органів, фахівцями, які в майбутньому будуть виконувати функції законодавчих, виконавчих, судових органів, забезпечувати нормальне їх функціонування. Практика здійснення державної служби в інших країнах показує, що службовці державних підприємств і установ належать до державних (ФРН, Голландія, Австрія та ін.). Звичайно, в законодавстві про службову діяльність цих осіб необхідно відображати особливості проходження служби, її характер, призначення тощо.

При вирішенні проблем державної служби слід враховувати особливості тих правовідносин, які виникають при її здійсненні. З одного боку, державна служба пов'язана з виконанням завдань та функцій держави, а тому в її процесі виникають

¹ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.

відносини між державою (в особі її органів, повноважних осіб) і державним службовцем, який займає відповідну державну посаду. В цих відносинах державний службовець служить державі, він повинен сумлінно ставитись до своїх обов'язків, добросовісно служити цілям держави, виконувати вказівки вищих керівників. З іншого боку, виникають відносини між державним службовцем і громадянами, державними і недержавними організаціями. Тут державний службовець зобов'язаний дотримуватись пріоритету прав людини і громадянина, шанобливо ставитись до людей, не допускати дій, що можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державних службовців тощо. Але і в першому, і в другому випадках повноваження державних службовців повинні бути чітко і однозначно врегульовані законодавчо, при цьому якщо в другому випадку пріоритет надається правам, свободам людини і громадянина при виконанні службовцем функцій державної служби, то в першому — інтересам держави, яку він представляє, а відносини характеризуються елементами залежності державного службовця від держави, цілей публічної влади. Сутність законодавчого встановлення статусу державних службовців полягає в створенні гарантій для державних службовців від протиправних дій адміністрації (вищих за посадою осіб) та для громадян від посягань на їх права і свободи з боку державних службовців. Звичайно, віддаючи об'єктивно пріоритет служінню державі, виконанню функцій та завдань органу, в якому службовець проходить службу, він зобов'язаний пам'ятати про конституційні засади щодо пріоритетності прав, свобод людини і громадянина для держави та суспільства і відповідальність держави перед людиною і громадянином, народом України.

Сказаним зумовлюється важливість третього — правового аспекту державної служби. З цього приводу слід зауважити, що державна служба розглядається як цілісна система, державно-правове явище, комплексний соціально-правовий інститут. Як соціальний інститут державна служба, що раніше підкреслювалось, складає сукупність відносин. Як правовий інститут державна служба являє собою не лише сукупність взаємопов'язаних юридичних норм однієї галузі права (наприклад адміністративного), а сукупність взаємопов'язаних юридичних норм різних

галузей права, що регулюють відносно самостійну групу суспільних відносин, яка об'єктивно склалась¹.

Так, в інститут державної служби входять норми конституційного права, якими встановлюється право на державну службу; норми фінансового права, що регулюють посадові оклади, компенсації, фінансування державної служби та ін.; кримінального права стосовно кримінальної відповідальності державних службовців (службових осіб) у випадках і порядку, передбаченому кримінальним законодавством (Кримінальним кодексом України); цивільного та трудового права щодо матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну з їх вини, та інших галузей права — екологічного, земельного. Значну частину в цьому інституті складають норми адміністративного права. Ними регулюються найважливіші організаційні елементи державної служби — правовий статус посади в державних органах та їх апараті, статус державного службовця і посадової особи, категорії посад і ранги посадових осіб, вимоги до державних службовців, порядок проходження державної служби, організація управління державною службою, проведення атестації державних службовців, адміністративна і дисциплінарна відповідальність державних службовців та інші.

Поділ служби на види пов'язується, в першу чергу, з таким аспектом, як місце її проходження. Здійснення служби в недержавних органах і організаціях, державних органах і їх апараті дозволяє говорити про громадську (недержавну) службу і державну службу. Служба в недержавних органах, підприємствах, установах може розглядатися як приватно-правовий інститут, і такі відносини дійсно є приватно-правовими службовими відносинами, здійсню-

¹ У теорії права та держави існують різні погляди на поняття «інститут права». Його розуміють як групу юридичних норм однієї галузі права, об'єднаних відповідними загальними ознаками виду однорідних суспільних відносин, що ними регулюються (найбільш поширене); як об'єктивно відокремлену всередині однієї або декількох галузей права сукупність взаємопов'язаних юридичних норм, об'єднаних спільністю регулювання конкретного виду суспільних відносин; як систему взаємопов'язаних норм, що регулюють відносно самостійну сукупність суспільних відносин або які-небудь їх компоненти, властивості (Юридический энциклопедический словарь. — М., 1987. — С. 160; Теория государства и права (в вопросах и ответах): Учеб. пособ. — М., 1993. — С. 40; Общая теория права: Учеб. пособ. / Под. ред. А.С. Пиголкина. — М., 1993. — С. 191).

ваними в межах, встановлених законодавством на основі трудової угоди. Тут потрібно звернути увагу на точку зору, відповідно до якої «необхідно створювати законодавство, яке б регулювало правовий статус державних службовців, які перебувають у трудових (приватно-трудовах) відносинах з державними органами. Ці особи також зайняті на державній службі, але вони не виконують специфічних державних завдань і функцій, які є у компетенції вищої категорії державних службовців» і їх правовий статус регулюється нормами трудового права»¹. Далі стверджується, що усвідомлення необхідності поділу державно-службових відносин на публічно-правові та приватно-правові, а також відповідні зміни, що виникають у регулюванні державної служби, мають бути покладені в основу реформування всієї системи державної служби².

Наведена точка зору є дискусійною і не зовсім обґрунтованою. Державна служба тому і є державною, що відносини, які виникають при її встановленні, організації, регулюванні, проходженні, засади відповідальності державних службовців є відносинами публічно-правовими і регулюються нормами публічного права. Поза межами службових відносин державні службовці можуть виступати як суб'єкти приватно-правових відносин, у межах службово-правових відносин вони завжди суб'єкти публічного права. Встановлення ж трудовими угодами (контрактами) якихось особливостей здійснення державно-службових відносин не позбавляє їх публічно-правового характеру, відбувається у межах законодавства, що регулює державно-службові відносини. Угоди можуть лише створювати певні особливості проходження служби, службових відносин між державними органами (посадовою особою), органом управління державного підприємства чи установи і державним службовцем. Не зовсім зрозумілим є також положення, чому ці державні службовці є якимись нижчими, а є ще категорія вищих державних службовців, та що означає виконання специфічних державних функцій і завдань, «які знаходяться у компетенції вищої категорії державних службовців». В подальшому позиція дещо пом'якшується

¹ Юсупов В. А. Теория административного права. — М., 1985. — С. 44; Дубенко С. Д. Поняття посади та посадової особи у змісті інституту державної служби // Державне управління. Теорія та практика. — К., 1998. — С. 183-184.

² Див.: Дубенко С. Д. Поняття посади та посадової особи у змісті інституту державної служби // Державне управління. Теорія та практика. — С. 184.

і говориться, що державні службовці — це представники публічної організації, вони є суб'єктами публічного права і розглядають їх у цій якості¹.

У науковій літературі державні службовці розглядаються і як суб'єкти службово-трудових правовідносин, які виникають внаслідок укладання громадянином трудового договору чи контракту про службу з тим чи іншим державним органом. Вони належать до сфери дії трудового права України. Спорідненість сутності трудових та службово-трудових відносин полягає в тому, що вони мають єдині суттєві ознаки і властивості, опосередковують включення громадян у трудовий колектив, внаслідок чого останні набувають статусу працівника, службовця, посадової особи конкретної установи, підприємства чи організації та ін., але зберігаються найважливіші риси, властиві державним службовцям, зокрема, відповідність усім вимогам законодавства про державну службу. Особа ж, яка зайняла посаду, незалежно від підстав виникнення службових чи трудових повноважень, перебуває на державній службі, виконує державні функції, повноваження державних органів, вирішує державні завдання в економічній, соціальній, адміністративно-політичній сфері².

Наведені міркування і висновки з приводу виникнення службових відносин на основі контракту можуть заслуговувати на увагу, але вимагають додаткового обґрунтування. Було б корисним, щоб автор не лише обґрунтував набуття в результаті виникнення службово-трудових відносин їх суб'єктами статусу працівника, службовця, посадової особи (не викликає сумніву, що будь-які особи державних і недержавних інституцій можуть набувати такого статусу), а й визначив критерії віднесення таких службовців до певних категорій посад державних службовців та механізм (порядок) його здійснення. Якщо зайняття посад державних службовців на основі конкурсу чи за призначенням є досить

¹ Див.: *Дубенко С. Д.* Поняття посади та посадової особи у змісті інституту державної служби // Державне управління. Теорія та практика. — С. 184.

² Див.: *Іншин М. І.* Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні. — Х.: Вид-во Нац. унів. внутр. справ, 2004. — 337 с.; *Він же.* Трудові правовідносини в системі державної служби // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. — Одеса, 2000. — № 9. — С. 113-118; *Він же.* Трудовий договір як підстава виникнення службово-трудових відносин на державній службі // Вісник національного університету внутрішніх справ. — 2004. — № 25. — С. 337-381; та ін.

поширеними формами, то контрактна (трудова угода) ще не знайшла відповідного застосування.

Крім цього, хотілось би звернути увагу і на думку з приводу здійснення поділу державно-службових відносин на приватно-правові та публічно-правові, а також покладення відповідних у зв'язку з цим змін у регулюванні державної служби в основу реформування всієї системи державної служби, що здається досить проблематичним. Навпаки, практика державного будівництва, загальна теорія права та положення галузевої науки з цього приводу свідчить про те, що державна служба є публічно-правовим комплексним інститутом¹. Це тим більш важливо, що прихильники публічно-правових і приватно-правових відносин у сфері державної служби беруть відповідні положення за основу реформування державної служби, а Концепція адміністративної реформи в Україні, інші програмні та концептуальні документи, кладуть в основу реформування цього інституту зовсім інші критерії. Принципової уваги це питання заслуговує і з погляду на поділ права на право публічне та приватне. Якщо ми лише з тієї підстави, що Конституція України широко закріплює права і свободи людини і громадянина, засади їх адміністративного і судового захисту, будемо стверджувати, що це частина приватно-правова, то конституційне право, таким чином, буде вже не публічною галуззю, а публічно-приватною. Наведений погляд на державно-службові відносини, на думку авторів, дозволив їм говорити про адміністративне право як публічно-приватне, оскільки державна служба у випадку, що аналізується, розглядається переважно як інститут адміністративного права. Раніше точка зору на адміністративне право як публічне і приватне вже висловлювались², але чи можна з цим погодитись? Такий підхід взагалі не дозволить виділяти галузі публічного та приватного права. Елементи державного втручання можна знайти і в цивільному праві (відшкодування збитків за позовом прокурора, примусовий поділ

¹ Див.: *Старілов Ю. Н.* Службное право: Учебник. – С. 21-25; *Бергман В.* Право и система государственной службы в Германии // Проблемы теории и практики управления. – 1992. – № 5. – С. 86-89; *Волошина В. В., Титов К. А.* Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты. – С. 13-24; *Государственная служба в России: проблемы становления: Сб. науч. тр.* – М., 1993. – С. 12-13; та ін.

² Див.: *Коваль Л. В.* Адміністративне право: Курс лекцій. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

майна). Разом з тим, слід погодитися з думкою С. Д. Дубенко, що «публічне право являє собою функціонально-структурну підсистему права, яка відбиває державні, міждержавні та суспільні відносини, а предмет публічно-правового регулювання досить специфічний, і не тільки в плані різноманітності об'єктів впливу»¹.

Конституційні засади поділу єдиної державної влади на відповідні самостійні гілки влади дозволяє також виділити державну службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Служба в органах прокуратури та їх апараті залишається поза межами наведеної схеми, але за своєю суттю є державною. Чинний Закон України «Про державну службу» цілком однозначно встановив, що регулювання правового положення (статусу) державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, здійснюється відповідно до названого Закону, якщо інше не передбачено законами України. Організаційно-правовий статус прокурорів, заступників та помічників прокурорів, слідчих прокуратури встановлений Законом України «Про прокуратуру»², статус службовців апарату прокуратури визначається Законом про державну службу. Логічно, що прокурори і інші працівники прокуратури є державними службовцями, оскільки виконують свої функції від імені держави (функції держави). Прокурори, їх перші заступники, заступники, помічники, слідчі мають свої відповідні категорії та ранги (звання). Службовці апарату органів прокуратури є, на наш погляд, державними службовцями, що мають належити до відповідних категорій і рангів.

Державна служба організується і здійснюється з врахуванням специфіки сфер і галузей державної діяльності. Стосовно органів виконавчої влади центрального рівня нею охоплюються міністерства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та ін. В цілому її можна поділити на цивільну та мілітаризовану службу.

Цивільна державна служба пов'язується з виконанням однотипних, «стандартних» функцій загального, міжгалузевого і галузевого характеру, яка в принциповому плані не має своєї специфіки. Це служба в апараті Кабінету Міністрів України, міністерствах, центральних органах виконавчої влади зі спеціальним

¹ Дубенко С. Д. Поняття посади та посадової особи у змісті інституту державної служби // Державне управління. Теорія та практика. — С. 184.

² Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

статусом (коли в цих формуваннях не встановлені спеціальні звання), органах управління АРК, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних державних адміністраціях, органах, що створюються Кабінетом Міністрів України, міністерствами і іншими центральними органами виконавчої влади. Правовий статус категорій посад у таких органах і рангів встановлюється загальним законодавством про державну службу. Специфіка службових повноважень відображається у відповідних законах, актах Президента чи Кабінету Міністрів України, положеннях про конкретні органи, у статутах.

Мілітаризована служба має багато особливостей, які знаходять своє відображення в нормативно-правових актах, що встановлюють правове положення цих видів державної служби і відповідних державних службовців. До мілітаризованої служби, в першу чергу, належить служба в органах: Міністерства внутрішніх справ України; Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (воєнізовані формування); Міністерства оборони України; Служби безпеки України; Управління державної охорони України; органах, які здійснюють охорону державного кордону України; податкової, митної справи, виконання покарань.

До мілітаризованої можна віднести також службу в інших органах виконавчої влади, де встановлені спеціальні звання, — у Міністерстві транспорту України, Антимонопольному комітеті України, Державному казначействі України та ін. Д. М. Бахрах обґрунтовано вважає, що для мілітаризованої служби, порівняно з цивільною службою, характерні особливі ознаки: професіональним обов'язком службовців цієї категорії є захист життя і здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, основних прав громадян і публічних інтересів, матеріальних цінностей, охорона громадського порядку і правопорядку; вступ на державну службу мілітаризованого характеру здійснюється особами, що досягли, як правило, вісімнадцятирічного віку; існування спеціальних особливих дисциплінарних статутів, положень про дисципліну, обумовлених специфічними посадовими функціями мілітаризованих службовців; ці службовці мають особливі умови вступу на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення атестації і припинення служби; існування встановленого в спеціальних адміністративно-правових нормативних актах особливого правового статусу мілітаризованих службовців (права, обов'язки,

відповідальність, спеціальні пільги і т.д.); особливий порядок притягнення до правової відповідальності (особливо адміністративної і матеріальної)¹. З цього приводу доцільно лише зазначити, що Д. М. Бахрах, характеризуючи мілітаризовану службу, виходить з двох критеріїв — відмінностей в ознаках правового положення цивільної і мілітаризованої служби і правового статусу державних службовців.

Проблеми поняття державної служби були предметом дослідження протягом значного періоду у вітчизняній історії. Однак за часів Радянського Союзу вони значною мірою розглядались у навчальній літературі, як правило, з позицій адміністративного права. Законодавчого поняття державної служби не було вироблено, оскільки закон Радянського Союзу про державну службу так і не був прийнятий. Однак не можна говорити, що в Радянському Союзі проблемам державної служби, державно-службовим відносинам, законодавчому регулюванню підготовки, підбору, розстановки кадрів, відповідальності не приділялось належної уваги. Вони перебували в полі зору науковців і практиків, а окремі засади проходження та правового регулювання державно-службових відносин, принципи, притаманні державній службі, були вироблені наукою і практикою того часу.

У 20-х роках питань державної служби торкались А. І. Єлістратов, О. Ф. Євтихiev, В. Л. Кобалевський, І. І. Євтихiev. Без сумніву, А. І. Єлістратов — найбільш відомий серед названих учений-адміністративіст, найбільш послідовний прихильник розгляду адміністративного права як такого, що «має на меті впорядкувати відносини між людьми в галузі державного управління», а наука адміністративного права, на його погляд, може бути визначена як вчення про правовідносини в галузі державного управління»². Серед важливих сфер державного управління А. І. Єлістратов розглядав державну службу як інститут адміністративного права, а правовідносини між посадовими особами державних органів «правлячою владою» і громадянами, на його думку, «є основними в адміністративно-правовій дійсності». У вивченні пов'язаних з владним характером держави особливостей «правових відносинправлячої влади з тими, ким управляють, і полягає

¹ Див.: Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации. — С. 21-23.

² Елистратов А. И. Основные начала административного права. — М., 1917. — С. 1-9.

головне призначення науки адміністративного права», — наголошував вчений¹.

Слід сказати про внесок у розвиток адміністративного права та адміністративно-правової науки, в тому числі щодо інституту державної служби, вчених України, зокрема Інституту народно-господарства м. Харкова (Харківський юридичний інститут — нині Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого) О. Ф. Євтіхієва та В. Л. Кобалевського. О. Ф. Євтіхієв опублікував у 1924-1930 роках низку статей з теоретичних проблем адміністративного права, підручник «Основи адміністративного права»². Проф. В. Л. Кобалевський у 1924 р. опублікував «Нариси радянського адміністративного права» (1924 р.); підручник «Радянське адміністративне право» (1925 р.); а в 1929 р. під такою ж назвою ще один підручник³. Ці праці з окремих позицій віднесення предмета адміністративного права до «адміністративного управління» піддавались критиці. Але слід враховувати, що наука радянського адміністративного права в той період ще не склалася, не визначились її проблематика і межі адміністративно-правового регулювання. Водночас, як перший, важливий досвід кваліфікованого системного викладення основ адміністративного права названі роботи мали важливе значення для державного будівництва та навчання. Розглядалися в них і питання, що стосувалися державно-службових відносин, але серйозно вони все ж не розроблялися.

У післявоєнний період питання державної служби розглядалися в науковій та навчальній літературі з теорії управління, теорії держави та права, адміністративного та державного права поряд з іншими проблемами. Деяких аспектів державної служби торкалися і інші галузеві науки (кримінальне право, трудове право). Слід зазначити, що в аналізі питань державної служби в 60-70-і

¹ *Елистратов А. И.* Очерк административного права. — М.: Гос. издательство, 1922. — С. 36. Про внесок А. І. Єлістратова в розвиток науки адміністративного права та проблем державної служби свідчать і інші його роботи: *Елистратов А.И.* Административное право. — М., 1911; *Він же.* Административное право. — М., 1929; *Він же.* Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. — М., 1916.

² *Евтихиев А. Ф.* Основы административного права. — Х., 1925.

³ *Кобалевский В. Л.* Очерки советского административного права. — Х., 1924; *Він же.* Советское административное право. — Х., 1925; *Він же.* Советское административное право. — Х.: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929.

роки великим був внесок В. М. Манохіна, а в Україні І. М. Пахомова. В. М. Манохін писав, що державна служба є однією із сторін (частин) діяльності держави по організації і правовому регулюванню особового складу державних органів та інших державних організацій, а також охоплює саму діяльність цього особового складу — державних службовців з практичного і безпосереднього здійснення завдань і функцій держави¹. І. М. Пахомов робив висновок, що «державна служба є основана на законі і оплачувана діяльність службового персоналу державних органів, яка полягає у практичній реалізації державно владних повноважень у різних сферах суспільного життя»². Традиційно при визначенні поняття державної служби інші автори, звичайно, різною мірою, враховували ці положення. З позицій сьогодення наведені визначення можна оцінити критично, як і визначення цього державно-правового феномену дослідниками проблем державної служби 70–90-х років. Але задля справедливості цього не слід робити, адже аналіз питань державної служби проходив зовсім за інших суспільних (політичних, соціальних, правових, ідеологічних) умов, коли в державі офіційно існувала лише одна ідеологічна схема, а окремого (спеціального) законодавства про державну службу не існувало. Невеликі можливості були і щодо вивчення моделей державної служби в європейських та інших країнах світу. Доцільніше зазначити, що і в той час автори підкреслювали спрямованість служби на виконання завдань і функцій держави, те, що вона є частиною (однією з частин) діяльності держави, здійснюваною на основі закону відповідним апаратом (персоналом), а відтак підкреслювався зв'язок державної служби з державою.

З проголошенням колишніми республіками СРСР незалежності в них, як і в Україні, ведуться активні дослідження проблематики державної служби у філософському, соціальному, правовому, політичному, моральному (етичному) аспектах. Пропонуються різні варіанти поняття державної служби, є законодавчо встановлені поняття. При цьому різні підходи до поняття «державна служба» зумовили його розгляд у широкому і вузькому розумінні. В широкому розумінні державна служба зводиться до виконання службовцями функцій і завдань в усіх державних органах і організаціях — органах державної влади, на державних

¹ Див.: Манохин В. М. Советская государственная служба. — М.: Юрид. лит., 1966. — С. 5-14.

² Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. — К., 1971. — С. 8.

підприємствах, в установах, а у вузькому — власне у державних органах¹. Ще ширше про державну службу йдеться в роботі С. Д. Дубенко, де говориться, що державна служба і служба в органах місцевого самоврядування об'єднуються тим, що їх службовці виконують завдання органів публічної влади, а відтак перебувають у публічно-правових відносинах не лише з відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування, а і з державою в цілому². Все ж тут зауважимо: якщо виходити із відносин, то службу і в недержавних органах можна пов'язати з державною та державою. Д. М. Бахрах державну службу розглядає як соціальну категорію — як професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, що займають посади в державних організаціях (поняття включає і муніципальну службу)³. Г. В. Атаманчук державну службу розглядає через виконання обов'язків і повноважень за посадою, що визначена у конкретному державному органі. Підкреслюється елемент «виконання», який поєднується з формуванням владно-управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, державним органом та об'єктами, що ним управляються⁴.

Як «сукупність норм, що регулюють відносини, які складаються у зв'язку з встановленням правових статусів державної посади і державного службовця, здійсненням повноважень державних органів і державних службовців по реалізації цілей і функцій держави, проходженням державної служби, в тому числі просуванням і переміщенням по службі держслужбовців, їх професійною підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації, оцінкою праці, заохоченням і відповідальністю і припиненням їх служби»⁵, визначають поняття державної служби В. В. Волошина та

¹ Див.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М.: ТЕИС, 1995. — С. 135; *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. — С. 164.

² Див.: *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. — К.: Ін-Юре, 1999. — С. 11; *Він же.* Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку. — К., 1999. — С. 85.

³ Див.: *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник для вузов. — С. 102; *Він же.* Государственная служба в Российской Федерации. — Екатеринбург, 1995. — С. 37.

⁴ Див.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997 — С. 263.

⁵ *Волошина В. В., Титов К. А.* Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты. — С. 22.

К. О. Титов. Поняття з теоретичних позицій заслуговує на увагу, але охоплює не лише основні елементи, а і такі, що стосуються фактично здійснення служби, управління нею.

Ю. М. Старілов визначає службу як один з основних видів діяльності по формуванню кадрового потенціалу управління державного апарату і правовому регулюванню всіх аспектів роботи державних службовців, що займають конкретні державні посади в цьому апараті і реалізують функції державних органів з метою забезпечення ефективності державної діяльності, а з точки зору законодавця — як «професійну діяльність, що полягає у виконанні державними службовцями федеральних органів державної влади РФ і суб'єктів РФ компетенції цих органів, встановленої в законодавчих і інших нормативних актах»¹. Д. М. Овсянко, виходячи із поділу державних посад на категорії, вважає, що під держслужбою розуміють професійну діяльність по забезпеченню виконання повноважень державних органів. До державної служби, на його думку, належить виконання посадових обов'язків тільки особами, що займають державні посади категорії «Б» і «В». «Б» — державні посади, встановлені для того, щоб безпосередньо забезпечити виконання повноважень особами категорії «А» — посад, встановлених Конституцією РФ, федеральними законами, конституціями, статутами суб'єктів РФ для безпосереднього виконання повноважень державних органів; «В» — категорії, що встановлюються державними органами для виконання і забезпечення їх повноважень². Звертає на себе увагу неконкретність цього визначення. Ю. А. Тихомиров в адміністративно-правовому аспекті державну службу визначає як організацію постійної професійної діяльності працівників по здійсненню повноважень, «як органів державної влади, так і інших створюваних ними державних органів і установ публічного характеру»³. У роботі «Державна служба» державна служба визначається як вид трудової діяльності з практичного здійснення державних функцій працівниками державного апарату, які обіймають посади в державних установах та отримують від держави винагороду за свою працю. Як правовий інститут державна служба — це комплекс правових норм, що визначають правове положення службовців, умови і

¹ Старілов Ю. Н. Службное право: Учебник. — С. 133-134.

² Див.: Овсянко Д. М. Административное право. — М., 1997. — С. 78.

³ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 309.

порядок їх вступу на службу та її проходження, їх відповідальність і форми заохочення¹. О. В. Петришин дав, як здається, досить досконале визначення державної служби. «Державна служба — це професійна діяльність осіб, що займають у встановленому порядку посади в державних органах і інших державних організаціях по практичному здійсненню їх функцій і завдань, яка оплачується із державного бюджету»².

Аналіз точок зору на поняття «державна служба» можна продовжити. В різних працях, при розгляді різних проблем теорії права та держави, конституційного та адміністративного права, інших галузевих правових наук (ми не беремо філософію, соціологію, політологію тощо) ці питання розглядаються іншими відомими науковцями — В. Б. Авер'яновим, І. Л. Бачило, О. М. Бандуркою, В. А. Власовим, В. Г. Вишняковим, В. О. Воробйовим, І. П. Голосніченко, Ю. М. Козловим, Л. В. Ковалем, І. Б. Коліушком, Б. М. Лазаревим, Г. І. Леліковим, Н. Р. Нижник, Г. І. Петровим, Ю. О. Розенбаумом, А. О. Селівановим, С. С. Студенікіним, О. М. Якубою та ін. Можна, звичайно, цей перелік продовжити, але в будь-якому разі за його межами можуть залишитись науковці, які якимось чином торкалися питань, що розглядаються. Не хотілось би, щоб хтось мав нагоду на образі з цього приводу.

Автор цієї роботи також неодноразово звертався до проблематики поняття і видів державної служби³. В цілому позиція автора полягає в тому, що при визначенні поняття державної служби слід виходити з певних найважливіших елементів цього суспільного (соціального), державного і правового явища. Є всі підстави до основних елементів поняття державної служби віднести таке:

а) державна служба — це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті (законодавчих, виконавчих, судових, прокуратурі);

¹ Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособ. — М.: Дело, 1999. — С. 10.

² *Петришин А. В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: Монография. — Х.: Факт, 1998. — С. 141.

³ *Битяк Ю. П.* Державна служба в СРСР і розвиток її демократичних основ. — К.: НМК ВО, 1990. — С. 18; Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 196; Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. — К.: Ін-Юре, 1999. — С. 99-100; та ін.

б) така діяльність є частиною організаційної діяльності держави;

в) ця діяльність здійснюється на основі Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів;

г) ця діяльність спрямована на комплектування особового складу державних органів та інших державних організацій і правове регулювання праці державних службовців;

д) зміст діяльності державних службовців полягає в практичному виконанні завдань і функцій держави (її органів) у вирішенні інших соціально важливих завдань, забезпеченні прав і свобод громадян;

е) оплата праці державних службовців здійснюється із державних коштів (більш вузько — Державного бюджету).

Нами вивчалися можливості включення в поняття деяких інших елементів, на які раніше зверталась увага, але з тих чи інших причин вони до поняття не включались і не увійшли в поняття державної служби, наведене в Законі України «Про державну службу». Зрозуміло, що важливо було б підкреслити в понятті організаційну роль держави у вирішенні проблем управління різними сферами та галузями, але безпосередньо в самому понятті це зробити складно — воно може стати надто перенавантаженим. Тому думається, що такі елементи, як «професійна», «організаційна» діяльність та «завдання і функції держави, її органів», «забезпечення прав і свобод громадян» відображають соціальну роль державної служби в нашій державі, державі, зміст і спрямованість діяльності якої визначають права і свободи людини та їх гарантії. Доцільність вказівки на те, що державна служба здійснюється на основі Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, обґрунтовується дією принципу верховенства права та конституційним положенням про здійснення своїх повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади у межах, встановлених Конституцією, і відповідно до законів України. Дискусійним вважаємо питання про джерело оплати праці державних службовців — державні кошти (Державний бюджет), адже служба працівників органів міліції (місцевих рад) оплачується не з Державного бюджету і навіть не з державних коштів, а з коштів органів місцевого самоврядування (представницьких органів). Праця службовців державних підприємств і установ може також оплачуватись не з державних коштів, а зароблених підприємством чи

установою за виконання окремих робіт на договірних чи інших засадах.

Наведене, на наш погляд, дає змогу сформулювати визначення державної служби, яке має відповідне наукове обґрунтування та в цілому, з урахуванням сьогоденних реалій, відповідає вимогам і потребам практики. Державна служба — це здійснювана на основі Конституції, законів України діяльність по формуванню апарату державних органів та інших державних організацій, професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та державних організаціях, з практичного виконання функцій та соціально важливих завдань держави, забезпечення прав і свобод громадян, яка оплачується за рахунок державних коштів. Автор розуміє, що таке поняття державної служби, як і інші, при детальному аналізі може зазнати відповідної критики, оскільки не є повністю досконалим. Але, виходячи з нього, можна розробляти більш конкретні поняття державної служби при законодавчому врегулюванні порядку її організації, здійснення та припинення в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади та їх апараті, апараті судових органів, апараті органів прокуратури, адміністрації державних підприємств і установ, інших державних організацій. Особливості в понятті державної служби, без сумніву, будуть при його формулюванні стосовно цивільної державної служби і мілітаризованої державної служби. О. В. Петришин в монографії, що раніше згадувалась, говорить про те, що фактично вже вироблене поняття державної служби в органах виконавчої влади та їх апараті, яке в цілому задовольняє всі зацікавлені в ньому сторони¹.

Ще одне застереження стосується поняття державної служби, наведеного в чинному Законі України «Про державну службу». Автор не змінює своєї думки про нього, як удачу українських законодавців², оскільки воно дійсно в цілому поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності. Але з плином часу воно потребує відповідного уточнення, та й запропо-

¹ Див.: *Петришин А. В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: Монография. — С. 145; *Битяк Ю. П., Петришин О. В.* Авторський проект Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті» // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1. — С. 150-169.

² Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авєр'янова. — С. 196.

новане воно було на початку розбудови Української державності, до прийняття Конституції України, інших законів, важливих концепцій та програм реформування систем і напрямів державної діяльності.

§ 4. Загальна характеристика законодавства про службу в органах місцевого самоврядування

Належне функціонування системи місцевого самоврядування пов'язане з правовими засадами його регулювання, відповідністю загальноновизнаним стандартам демократії та соціальної справедливості, оскільки за умов демократичного режиму на цю інституцію покладається найбільше навантаження в здійсненні влади на місцях. Від належного функціонування його системи, кадрового забезпечення, використання вироблених світовою цивілізацією правил його організації з урахуванням власного національного досвіду, історичних традицій та діяльності залежить міцність соціальних засад державного устрою України, удосконалення управління загальнодержавними та місцевими справами. Безперечно, діяльність органів місцевого самоврядування значною мірою пов'язана з людьми, службовцями, які працюють в системі цих органів, їх професійними знаннями, професіоналізмом, компетентністю, добросовісністю.

До прийняття Закону України від 07.06.2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування»¹ проходження служби в системі органів місцевого самоврядування регулювалось Законом України «Про державну службу», оскільки ст. 2 Постанови Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» встановила, що його дія поширюється на працівників органів місцевого самоврядування, які прирівнюються до відповідних категорій посад службовців².

У проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» передбачаються певні новели щодо системи та функцій органів місцевого самоврядування, їх вирішення жителями гро-

¹ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.

² Про введення в дію Закону України «Про державну службу»: Постанова Верховної Ради України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 491.

мади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Це, зокрема, стосується управління майном, що перебуває в комунальній власності, затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролю їх виконання, встановлення місцевих податків і зборів, утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, організацій і установ, вирішення інших питань місцевого значення відповідно до закону та в межах своєї компетенції. Разом з тим, слід зазначити, що вплив цих змін на процеси проходження служби в органах місцевого самоврядування не буде суттєвим, хоча, безумовно, прийняття названого Закону викличе внесення ряду доповнень до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Проблеми становлення, функціонування та розвитку місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, служби в органах місцевого самоврядування набули значної актуальності в зв'язку зі змінами в політико-правовій та соціальній сферах нашої держави, конституційними процесами, в тому числі тими, що відбуваються останнім часом. Вони викликають зацікавленість з боку практичних представників і науковців¹.

Відповідно до закону від 7.06.2001 р. служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Поняття служби в органах місцевого самоврядування поєднує, серед інших, такі її головні елементи, як спрямування на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої вла-

¹ Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування // Матеріали науково-практичної конференції, 4-5 грудня 2001 р. — Х., 2002. — 301 с.; Государственный служащий: культура поведения и деловой этикет / Под ред. Е.В. Охотского. — М., 1999; Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — Х., 2002. — 672 с.; Любченко П. М. Громадянське суспільство: концептуальні особливості інтерпретації // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр. — Х.: Право, 2003. — Вип. __. — С. 3-16; Муніципальне право України: Підручник / За ред. докт. юрид. наук В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — 348 с.; та ін.

ди, наданих Законом. Цим підкреслюється роль служби в органах місцевого самоврядування в розв'язанні місцевих проблем управління, її зв'язок з органами місцевої влади.

Основними принципами служби в органах місцевого самоврядування є: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенство права, демократизму і законності; гуманізм і соціальна справедливість; гласність; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правова і соціальна захищеність посадових осіб місцевого самоврядування; захист інтересів відповідної територіальної громади; фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійність кадрової політики в територіальній громаді.

Закон закріплює право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території та встановлює вимоги до претендентів на службу в цих органах. Ці вимоги не мають обмежувального характеру, оскільки стосуються освіти і професійної підготовки, володіння державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків. Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби, згідно зі ст. 12 Закону є традиційними. Не можуть бути прийняті на службу особи, визнані судом недієздатними; які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку; які відповідно до закону позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого терміну; які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, що є близькими родичами чи свояками. Інші обмеження, пов'язані із проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлюються виключно законами України. До обмежувальних заходів можна віднести вимогу щодо неподання декларації про доходи.

Особливістю характеризується встановлення правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування. В понятті посадової особи підкреслюється, що це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Види посад виділені у ст. 3. Це виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Віднесення законом виборних посад, на які особи обираються територіальною громадою (статті 3 та 14), певною мірою протирічить поняттю служби в органах місцевого самоврядування, наведеному в ст. 1 Закону про службу в органах місцевого самоврядування, в якій говориться, що це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, оскільки постійна основа їх діяльності розпочинається з часу обрання та закінчується терміном, на який вони обрані, що, до речі, відповідає принципу самостійної кадрової політики в територіальній громаді. Про стабільність та постійність служби на виборних посадах можна говорити лише з тим застереженням, що їх дотримання пов'язано з терміном перебування на посаді, який встановлено законом.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, Законом про службу в органах місцевого самоврядування, а також законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та іншими законами України.

Основні обов'язки та права посадових осіб місцевого самоврядування визначені у статтях 8 та 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

До основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування належать додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування; додержання прав та свобод людини і громадянина; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку

з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації; сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування; недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Серед основних прав слід назвати право на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; на оплату праці залежно від посади, яку така особа займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи; на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист; право вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї; захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування і в судовому порядку та інші.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом обрання на посади територіальною громадою, обрання або затвердження відповідною радою, призначення на посади сільським, селищним, міським головою, головою районної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Посадові особи місцевого самоврядування, які вперше обираються чи призначаються на службу, складають Присягу, яку підписують. Текст Присяги зберігається за місцем роботи відповідної посадової особи, про складення Присяги робиться запис у трудовій книжці. Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради.

У Законі про службу в органах місцевого самоврядування наводиться класифікація посад в органах місцевого самоврядування та встановлюються ранги посадових осіб. Встановлено сім категорій посад, яким відповідають п'ятнадцять рангів.

Віднесення посад органів місцевого самоврядування, не зазначених у Законі, до відповідної категорії посад здійснюється

Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування.

Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням чи призначенням на вищу посаду. Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менше двох років. Можливе дострокове присвоєння чергового рангу у межах відповідної категорії посад. Позбавлення рангу може здійснюватись лише за вироком суду.

Закон встановлює засади створення кадрового резерву органів місцевого самоврядування, примірний порядок формування якого розробляється і затверджується Кабінетом Міністрів України.

Атестація посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється один раз на чотири роки з метою оцінки ділових та професійних якостей, а також їх кваліфікації. Проводиться атестація комісією. За результатами атестації атестаційна комісія робить один з таких висновків: про відповідність займаній посаді; про відповідність займаній посаді за певних умов; про невідповідність займаній посаді. Закон визначає порядок оскарження рішення атестаційної комісії та встановлює перелік осіб, які не підлягають атестації. Слід також зазначити, що результати атестації мають рекомендаційний характер для відповідних керівників.

Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється шляхом оплати праці, яка складається з окладу, премій, доплати за ранг, надбавки за вислугу років та інших надбавок, передбачених законом, і розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень. Посадовим особам надається щорічна відпустка, а певним групам посадових осіб і додаткова, гарантується пенсійне забезпечення, грошова допомога та ін.

Закон встановлює підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування. Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, підстав, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», служба в органах місцевого самоврядування припиняється у разі: відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги; порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування; неподання відомостей або подан-

ня посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін; виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування; досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (60 років для чоловіків, 55 — для жінок).

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом.

Перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом.

Матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом.

Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України.

Організація навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень та відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, пов'язаних із службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються у порядку, передбаченому законом.

Структура і штати державних органів

§ 1. Органи виконавчої влади і проблеми становлення державності в Україні

Формування державності в Україні має стати відкритим та демократичним у реальному значенні цих слів, вимагає поступової трансформації соціального призначення державної влади в розумінні забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, наданні їм державно-управлінських послуг. У зв'язку з цим державний апарат потребує всебічної раціоналізації, приведення у відповідність з потребами суспільства з метою забезпечення належних результатів його діяльності. Реорганізація державних органів, їх структури має проводитись у межах, передбачених Конституцією України, за умов уточнення, а в необхідних випадках — зміни функцій, компетенції, форм і методів діяльності. Слід враховувати, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства на державний механізм лягає не лише опрацювання політичної і економічної стратегії, а й їх реалізація, в тому числі за допомогою правових приписів, що мають імперативний характер. У суспільстві всі громадяни, їх об'єднання, державні структури повинні повністю усвідомлювати, що в нинішніх умовах головною тенденцією розвитку суспільства і держави є встановлення та визначення напрямків реалізації державних функцій, які б забезпечували засади самоорганізації та самоврядування в державі, визначали державу як об'єднуючий інститут щодо стабілізації суспільства, становлення його як громадянського. «У процесі розбудови суверенної, незалежної, демократичної, правової, соціальної держави Україна зростає цінність створення належних механізмів захисту прав і законних інтересів людини і громадянина. Зрозуміло, перехід до громадянського суспільства породжує низку труднощів і в цьому розумінні один із аспектів гуманістичної складової полягає в тому, щоб проаналізувати суперечності, що виникають, та знайти способи їх розв'язання»¹.

¹ Тацій В., Грошевий Ю. Проблеми імплементації норм міжнародного права в національні процесуальні процедури (до 50-річчя Конвенції про захист прав людини і основних свобод) // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 4. — С. 5.

Проблеми керуваності в державі пов'язані не лише з системними та структурними перебудовами, чітким визначенням сучасних внутрішніх та зовнішніх функцій держави, а на їх основі — функцій органів виконавчої влади, вирішенням кадрових питань, виявленню характеру взаємовідносин між основними елементами (складовими) держави та суспільства, їх правовою регламентацією та ін. Важливим є те, щоб ці та інші проблеми вирішувались з дотриманням принципу верховенства права, законності, виконувались всіма суб'єктами суспільства — громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, на якій вони засновані, державними органами, щоб нові інститути, процедури, структури було пристосовано до змін у державі та суспільстві, до потреб громадян. Дотримання принципів верховенства права, законності з боку державних органів, їх структур, державних службовців, реалізація конституційних приписів, приведення всієї нормативно-правової бази нашої держави у відповідність з Основним Законом позитивно вплине на формування правосвідомості громадян, сприятиме розбудові України як правової держави, де повага до права і закону стануть невід'ємними складовими суспільного життя. Мова при цьому йде «не про вмонтування конституції в існуюче правове поле, а про приведення його у відповідність з конституцією»¹.

Державна влада здійснюється в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України), але всі гілки влади виконують тією чи іншою мірою управлінські функції (функції внутрішньоорганізаційного управління). Це стосується також Президента України та його Секретаріату, який у широкому розумінні слова також виконує управлінську діяльність. В Основному Законі держави закріплено, що Президент України для здійснення своїх повноважень створює консультативні, дорадчі та інші органи і служби (п. 28 ст. 106). Указом Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 27.01.2005 р. здійснено реорганізацію колишньої Адміністрації Президента України. Згідно з Положенням про Секретаріат Президента України основним завданням Секретаріату є забезпечення виконання Президентом України його конституційних обов'язків та повноважень на засадах відкритості, гласності та прозорості. Серед структурних підрозділів Секретаріату є Головна служба регіональної та кадрової політи-

¹ Урядовий кур'єр. — 1996. — 29 серпня.

ки, Головна державно-правова служба, Головна служба адміністративно-правової політики та ін.¹ Управління здійснюється також органами місцевого самоврядування, які виведено з системи державної влади, що, однак, не звужує трактування державного управління. Разом з тим, слід підкреслити, що головне навантаження у вирішенні проблем держави та суспільства лягає на органи виконавчої влади. Вони безпосередньо організують функціонування суспільної системи, несуть відповідальність за стан суспільства, його розвиток. Зміни в державному управлінні відбуваються на фоні перетворень у державі та суспільстві, мають за мету реальне виконання передбачених Конституцією України завдань, у першу чергу створення механізмів запровадження соціальних та адміністративно-правових гарантій забезпечення комплексу прав, свобод громадян, виконання ними своїх обов'язків. Перетворення мають здійснюватись на основі відповідних принципів, у тому числі принципів державного управління, про які, на жаль, конкретно Конституція України нічого не говорить, та і в теоретичному плані, за деякими винятками, до цієї проблеми науковці і практики майже не звертаються. Однак, як пише Н. Р. Нижник, принципи державного управління — це об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Обґрунтування принципів нового державного управління в Україні, їх систематизація і розробка конкретних механізмів є науковою проблемою, що потребує глибоких досліджень². Підтримуючи позицію Н. Р. Нижник щодо значення принципів державного управління для запровадження нових механізмів його функціонування, зазначимо, що більш точним буде визначення принципів як об'єктивно зумовлених основоположних засад (теоретично), відтворення об'єктивних законопроектів.

Проблема принципів у державному управлінні має розглядатись також з тих позицій, що основні начала управлінської діяльності реально впливають на підходи до трансформації тих чи інших процесів. Дотримання загальних засад функціонування держави, суспільно-політичних та структурних принципів дер-

¹ Питання Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 27.01.2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 7. — Ст. 390.

² Див.: *Нижник Н.* Україна — державне управління, шляхи реформування. — К., 1997. — С. 10.

жавного управління дозволить комплексно, об'єктивно підійти до створення і зміни державних структур у цілому, а також організаційних і функціональних структур державного управління, зміцнення державності в Україні.

Оновлення змісту діяльності органів виконавчої влади є головною метою адміністративної реформи в Україні. Без проведення кардинальних заходів по реформуванню системи державного управління, як і інших напрямів державної діяльності, важко створити умови для виконання вимог Конституції України щодо побудови демократичної, соціальної, правової держави, де забезпечення прав і свобод людини і громадянина є її головним обов'язком.

Незважаючи на неоднозначне ставлення до положень Концепції адміністративної реформи, про що раніше говорилося, на наш погляд, вона може постійно удосконалюватись і відігравати як документ стратегічну роль у становленні державності, розвитку демократичних засад в управлінні.

Одним з важливих завдань державотворення є реформування системи органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів міністерств на місцях), а також напрямів їх діяльності¹.

Кабінет Міністрів України розглядається як уряд, однак ні в Конституції України, ні в чинних законах про це не говориться, що, зрозуміло, вимагає уточнення його місця і правового статусу. Слід також зауважити, що Кабінет Міністрів є вищим у системі органів виконавчої влади, тому доцільно більш чітко визначити правовий статус Кабінету Міністрів, виключити з практики державного будівництва випадки, коли якісь органи системи виконавчої влади не були б безпосередньо чи опосередковано йому підпорядковані. Уряд не може відігравати другорядну роль у державному управлінні, його роль має бути підвищена у вирішенні всіх питань: виробленні державної політики, законотворчому процесі, розв'язанні кадрових, фінансових проблем, керівництві підвідомчими органами та підвищенні їх відповідальності перед Кабінетом Міністрів, забезпеченні виконання Конституції, законів, інших нормативно-правових актів. Від якості реалізації

¹ Див.: *Авер'янов В. Б.* Система органів виконавчої влади України: проблеми реформування // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції: Зб. наук. пр. – К.: ООО «АДЕФ–Україна», 2003. – С. 42-45.

урядом України своїх завдань і функцій значною мірою залежить дотримання і здійснення на практиці конституційних приписів, — зазначає Ю. М. Тодика. Уряд займається не прийняттям законів, а організацією їх виконання, забезпеченням ефективного виконання ланками державного апарату своїх функцій в економічній, соціальній, адміністративно-політичній сферах діяльності¹.

Законодавчого вирішення потребують питання, що стосуються механізму підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді України з метою запобігання протиправному втручання парламенту, комітетів, різних комісій, а іноді окремих народних депутатів у його діяльність та діяльність підвідомчих йому органів. Повинна підвищуватися і роль Прем'єр-міністра, особливо в питаннях керівництва роботою уряду, впливу на керівників усіх підвідомчих Кабінету Міністрів органів. Не можна також не сказати про доцільність врегулювати на рівні закону відносини Кабінету Міністрів з Секретаріатом Президента, іншими органами і службами, що ним утворюються. З огляду на значні повноваження Президента щодо виконавчої влади конструктивною, як здається, буде ситуація, коли глава держави вирішуватиме всі питання, що стосуються діяльності уряду, через Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів, інших членів уряду, а консультативні, дорадчі служби Президента прямого впливу на уряд не матимуть. Звісно, така позиція не є безспірною, її вирішення, поряд з іншим, пов'язується з місцем, яке нині займає та буде займати в майбутньому глава держави у зв'язку з конституційною реформою.

Детальнішого врегулювання вимагає розмежування функцій Кабінету Міністрів України як колегіального органу і функцій, що виконуються членами уряду відповідно до статусу конкретного органу, закону чи за дорученням Кабінету Міністрів. Так, 03.03.2005 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджені функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України, а також встановлено, що у разі відсутності Прем'єр-міністра України його обов'язки виконує Перший віце-прем'єр-міністр, а в разі відсутності його чи одного з віце-прем'єр-міністрів України здійснення їх повноважень забезпечується іншими віце-прем'єр-міністрами². Є й інші

¹ Див.: Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Х., 2000. — С. 308.

² Про функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2005 р. // Урядовий кур'єр (Орієнтир). — 2005. — 16 березня.

проблеми. «Чи не найгострішою і найскладнішою проблемою реформування апарату державного управління є реалізація зазначених вимог стосовно організації та діяльності центральних органів виконавчої влади»¹, — підкреслює В. Б. Авер'янов. Тут же зазначається, що у процесі законодавчого врегулювання організації та діяльності зазначених органів постає низка питань, що потребують додаткового теоретичного обґрунтування.

За відсутності закону про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади принципові питання змісту, функцій, повноважень органів виконавчої влади, їх відповідальності та структурної побудови вирішуються указами Президента України, а в ряді випадків — Кабінетом Міністрів України. Організаційні та структурні зміни здійснюються на основі принципу поділу влади, поєднуючи такі структурні принципи, як галузевий, територіальний, лінійний, функціональний, єдиноначальності і колегіальності та ін. Урівнення на конституційному рівні всіх форм власності, розвиток підприємництва впливає на сутність та зміст управлінських функцій. Скорочується обсяг безпосередньо управлінського впливу, законодавчого регулювання різних сторін життя суспільства, що також вимагає організаційно-структурної перебудови органів виконавчої влади. Вони все більше зосереджують свою увагу не на вирішенні конкретних управлінських проблем, а на реалізації державної політики в економічній і соціальній сферах, координації, плануванні та контролі за виконанням завдань держави. Однак тенденція до скорочення державного впливу на економічні процеси проходить на фоні посилення державного керівництва в сферах забезпечення прав та свобод громадян, суверенітету і цілісності держави, правопорядку, законності, боротьби зі злочинністю і т.д. Безперечно, на вирішенні цих питань (підвищенні рівня державного керівництва та управління) зосереджують увагу всі державні органи: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, судова влада, прокуратура. Важливою є управлінська діяльність з боку органів місцевого самоврядування, котрі, хоч і не є державними органами, але їх вплив на управлінську діяльність значний, тим більше, що ряд повноважень державних органів (органів виконавчої влади) може бути їм делеговано згідно з Конституцією України, За-

¹ Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. — К., 1999. — С. 15.

конами України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації». Розмежування предметів відання між цими системами органів за горизонталлю і вертикаллю, чітке визначення їх функціонального призначення дозволить кожній із цих ланок повноцінно реалізувати свої повноваження, застосовувати необхідні, чітко визначені форми і методи діяльності, забезпечити структурування органів з урахуванням особливостей об'єктів управління. Практика показує, що уніфіковані структури державних органів не завжди відповідають вимогам нинішнього розвитку суспільства і життя, вони не повинні бути підлаштовані під забезпечення сьогоденних, разових питань. Організаційні структури мають постійно розвиватись, бути гнучкими, охоплювати всі ланки діяльності конкретних суб'єктів по управлінню. З цього приводу виникають питання щодо чіткого розмежування повноважень гілок влади, оптимізації структури всіх державних органів. Органи виконавчої влади є тією системою, яка реалізує чинне законодавство, організує та безпосередньо керує, координує чи регулює діяльність в економіці, соціально-культурному будівництві та адміністративно-політичних галузях управління.

Почався і триває, поряд з удосконаленням системи, процес удосконалення організаційної структури органів управління. Підвищується роль міністерств у розв'язанні завдань соціального і господарського розвитку, їх відповідальність за розвиток галузей народного господарства в цілому. Міністерства з органів адміністративно-управлінського характеру дедалі більше перетворюються на органи, що організують управління. Їх діяльність спрямована на здійснення загального керівництва господарським і духовним життям. Міністерство стало головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у певній сфері діяльності.

Нині істотно змінюється система, структура і компетенція міністерств. Водночас зміни пробивають собі шлях іноді з великими труднощами, а в деяких випадках не стимулюють реального поліпшення управлінської діяльності і стану справ.

Хід реформування певною мірою залежить і від діяльності місцевих органів виконавчої влади, їх службовців, роботі яких повинні бути притаманні оперативність, компетентність, активність у вирішенні загальнодержавних і регіональних (місцевих) проблем.

Стабільність структури органів виконавчої влади, як і інших органів, певною мірою позитивно впливає на управлінські процеси, створює умови для нормальної управлінської діяльності, планування роботи та бачення шляхів досягнення в перспективі тих завдань, що покладені на відповідний орган. Разом з тим, структура як всієї системи органів, так і конкретного органу не може розглядатись як щось незмінне. Пошук оптимальних систем (схем) управління вимагає постійного аналізу діючих схем управлінської діяльності, реформування структури державних органів та їх апарату. При цьому не можна не зазначити вплив структурних перетворень на штати. Зміна структури відповідного органу може привести до зміни штатної номенклатури. Кількість штатних одиниць у ряді випадків залишається такою ж, як і була, але кваліфікаційні характеристики посад, як і самі посади, можуть змінюватися. Звичайно, може змінюватись і кількісна характеристика штатних посад. Н. Р. Нижник обґрунтовано підкреслює, що організаційні структури державного управління мають бути гнучкими, рухливими, пластичними, такими, що розвиваються. Консерватизм організації державного управління призводить до гальмування розвитку держави¹.

Практика державотворення та становлення державного апарату в Україні показує, що структурні перетворення в системі державних органів здійснюються, як правило, з центру. Це пов'язано з централізацією системи виконавчої влади, необхідністю здійснення управління суспільними та державними справами з єдиного центру, а також системою оплати праці державних службовців. Вона здійснюється централізовано, із Державного бюджету, де передбачаються витрати на утримання державного апарату. Місцеві органи виконавчої влади можуть надавати певні доплати та надбавки, але вони знову ж таки передбачені актами Президента України чи Кабінету Міністрів України. Різним може бути лише їх розмір у встановлених межах. Так, наприклад, Указом Президента України «Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів» від 11.12.2001 р.² встановлено, що зміна структурної підпорядкованості юридичних служб державних органів (апаратів цих органів), без впливу на штати, може

¹ Див.: *Нижник Н. Р.* Україна – державне управління, шляхи реформування. – С. 14.

² Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів: Указ Президента України від 11.12.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 50. – Ст. 2231.

суттєво вплинути на рівень заробітної плати. Президент рекомендує керівникам державних органів (апаратів цих органів) установити, що юридичні служби входять до їх складу як самостійні підрозділи і підпорядковуються безпосередньо керівникам цих органів (їх апаратів). Керівникам надано право встановлювати працівникам юридичних служб збільшені посадові оклади, щомісячні надбавки, збільшений розмір премій тощо. Місцеві державні органи не позбавлені права давати різні доплати своїм службовцям і за рахунок особистих коштів.

Значні структурні зміни в системі органів виконавчої влади здійснені і продовжують здійснюватись після прийняття Конституції України та схвалення Указом Президента України Концепції адміністративної реформи.

Одним із етапів удосконалення системи та структури центральних органів виконавчої влади, їх правового статусу став Указ Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13.03.1999 р.¹ Серед цілей, які переслідувало його прийняття, було удосконалення системи державного управління, поетапне здійснення заходів, передбачених адміністративною реформою в Україні, підвищення керівної ролі міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади як основних суб'єктів розробки та реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності.

Наступним кроком по удосконаленню системи та структури центральних органів виконавчої влади було прийняття Указу Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. Ним було скасовано Указ від 13.03.1999 р., а також затверджено перелік міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, схему їх організації та взаємодії². Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» також від 15.12.1999 р.³ до системи центральних органів виконавчої влади віднесені міністерства — головні (провідні) органи у системі цен-

¹ Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 13.03.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 11. — Ст. 13.

² Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — С. 11.

³ Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — С. 8.

тральних органів виконавчої влади, що утворюються для забезпечення реалізації державної політики у певній сфері діяльності, державні комітети (державні служби), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Головним висновком, який можна зробити з цих указів, є те, що з 89 органів центральної виконавчої влади залишилось 35, що мало привести до підвищення керованості і відповідальності посадових осіб, зменшення витрат на утримання держапарату¹. Останнього, як показує практика, в повному обсязі досягти не вдалося, тому продовжується процес впорядкування центральних органів виконавчої влади відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям».

Загальні правові засади діяльності центральних органів виконавчої влади України в сучасних умовах (за відсутності, як значалось, закону про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в Україні) встановлені у Загальному положенні про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України від 12.03.1996 р.²

В структурі центральних органів виконавчої влади створюються колегії. До складу Колегії відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади включаються керівник (міністр), інші керівні працівники центрального органу виконавчої влади, керівні працівники установ, підприємств та організацій, що входять до системи даного міністерства (державного комітету, центрального органу зі спеціальним статусом). Колегія розглядає найбільш суттєві питання діяльності відповідного органу, з метою погодженого та кваліфікованого вирішення завдань, що стоять перед ним, колективного обговорення найважливіших напрямків його діяльності, розвитку галузей. Рішення Колегії проводяться в життя наказами керівника органу.

В центральних органах виконавчої влади, крім департаментів, управлінь, відділів, секторів, інститутів, лабораторій і т. п., передбачених штатним розписом, можуть створюватись і інші структурні підрозділи, які, як правило, є дорадчими та консультативними. Так, для опрацювання і розгляду наукових рекомендацій і пропозицій, що стосуються головних напрямків розвитку галузі,

¹ Керівників поменшає. Порядку побільшає? // Урядовий кур'єр. — 1999. — 17 грудня.

² Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 12.03.1996 р. // Урядовий кур'єр. — 1996. — № 58-59. — С. 5

впровадження досягнень науки і техніки в управлінську та виробничу діяльність у центральному органі виконавчої влади може створюватись наукова (науково-технічна) Рада з представників науки і висококваліфікованих спеціалістів. Склад Ради та положення про неї затверджує керівник відповідного центрального органу виконавчої влади. Керівник затверджує також штатний розпис очолюваного ним органу та положення про його структурні підрозділи. Структуру апарату центрального органу затверджує віце-прем'єр-міністр України. Чисельність службовців та інших працівників, фонд оплати праці затверджується Кабінетом Міністрів України.

На загальнодержавному рівні встановлюється структура не лише центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, а і місцевих державних органів. Місцеві державні адміністрації мають у своїй структурі управління та відділи, які здійснюють функції галузевого та міжгалузевого (функціонального) управління господарською, соціально-культурною та адміністративною діяльністю на відповідній території.

Конституція України встановлює, що виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим (АРК), у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Конституційні положення щодо організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій знайшли свою деталізацію у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999 р.¹ До названого Закону вносилися зміни, в тому числі Рішенням Конституційного Суду України № 16-рп/2001 від 04.12.2001 р.²

Діяльність місцевих державних адміністрацій, значної ланки єдиної системи органів виконавчої влади, відіграє важливу роль в управлінні відповідною адміністративно-територіальною одиницею та вирішенні проблем не лише конкретної території, а і всієї держави. Склад місцевих державних адміністрацій форму-

¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 774.

² У справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради): Рішення Конституційного Суду України від 04.12.2001 р. № 16-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 50. – Ст. 2238.

ють голови місцевих державних адміністрацій, які у межах бюджетних асигнувань визначають їх структуру. Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. Так, були прийняті постанови Кабінету Міністрів України 27.04.2000 р. «Про примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій»¹; 18.05.2000 р. «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій»²; 22.06.1999 р. «Про примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів обласних, Севастопольської міської, районних державних адміністрацій»³.

Місцеві державні адміністрації нижчого рівня (районні державні адміністрації, якщо вони не будуть ліквідовані згідно з конституційними змінами) при виконанні своїх повноважень підпорядковані місцевим державним адміністраціям вищого рівня, а ті, в свою чергу центральним органам виконавчої влади — Кабінету Міністрів України, підзвітні та підконтрольні іншим органам виконавчої влади вищого рівня.

Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій співпрацюють з аналогічними департаментами, управліннями, відділами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. У встановлених законодавством випадках керівники управлінь та відділів місцевої державної адміністрації призначаються на посади за згодою відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади. В своїй діяльності при вирішенні поставлених завдань та реалізації функцій центральні органи спираються на місцеві державні адміністрації, яким у свою чергу надають відповідну допомогу в реалізації їх повноважень. Незважаючи на систему підпорядкованості нижчих органів виконавчої влади вищим, що зумовлено необхідністю цент-

¹ Про примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 18. — Ст. 745.

² Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 20. — Ст. 835.

³ Про примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів обласних, Севастопольської міської, районних державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 25. — Ст. 1173.

ралізації виконавчої влади, встановлення вертикальних структурних взаємовідносин і взаємозв'язків для оперативного вирішення повсякденних питань управління центральні та місцеві органи виконавчої влади будують свої взаємовідносини в цілому ряді випадків на партнерських засадах.

Місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи взаємодіють з відповідними районними та обласними радами, в тому числі відносно делегованих повноважень.

Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в цілому нерозривно пов'язаний з децентралізацією та деконцентрацією повноважень центральних органів виконавчої влади, розмежуванням та збалансуванням, з метою уникнення дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування¹.

У Концепції державної регіональної політики від 25.05.2001 р. знайшли відображення у концентрованому виразі нові підходи до визначення регіональної політики. Попри певні вади цю Концепцію можна розглядати як документ, який заклав основи регіонального розвитку держави у XXI ст. Головною метою державної регіональної політики, як це визначено Концепцією, є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування².

Нині питання територіальної організації влади регламентуються, поряд з актами законодавства, якими врегульовані загальні засади статусу та діяльності місцевих органів виконавчої влади, значним масивом підзаконних нормативно-правових актів.

Свою діяльність місцеві державні адміністрації здійснюють на засадах відповідальності перед людиною і державою за свою

¹ Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А.П. Зайця. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 5.

² Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 983.

діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

Відносини місцевих державних адміністрацій та їх голів з Президентом України при здійсненні своїх повноважень характеризуються відповідальністю, а перед Кабінетом Міністрів відповідальністю, підзвітністю і підконтрольністю. Ці відносини передбачають інформування Президента України і Кабінету Міністрів України головами облдержадміністрацій та щорічне звітування перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Особливості діяльності районних державних адміністрацій в АРК врегульовані в ст. 46 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом про них та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим — також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень. На виконання Кон-

ституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Для здійснення в межах своїх повноважень виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізації повноважень, делегованих їм, місцеві державні адміністрації наділені низкою обов'язків та прав. Перераховані у ст. 119 Конституції України напрямки діяльності місцевих державних адміністрацій у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» розглядаються як основні завдання (ст. 2) і знаходять свою подальшу деталізацію у розділі III «Компетенція місцевих державних адміністрацій».

Місцеві держадміністрації забезпечують виконання державних і регіональних програм, здійснюють з цією метою організаційну, координаційну та інші види необхідних робіт.

Цілий ряд завдань, які покладені на місцеві держадміністрації, вирішуються ними у взаємодії з органами місцевого самоврядування. До таких повноважень належать делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад, право голів місцевих держадміністрацій вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації при цьому не можуть втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для реалізації спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи та організації.

Головне у діяльності органів виконавчої влади, — виконання Конституції та законів України, інших законодавчих актів,

втілення їх у життя. Саме тому вони становлять відносно розгалужену систему державних органів, що функціонують на центральному та місцевому рівнях, мають загальну і галузеву компетенцію, наділені розпорядчими повноваженнями. Основними елементами цієї системи є, як правило, глава держави та уряд, характер взаємодії яких між собою та парламентом визначає форми правління тієї чи іншої країни¹. Однак виконавча влада це не лише вищі органи, а розгалужена система місцевої державної влади, яка є головною ланкою управлінської діяльності зі значним апаратом. Це, на думку В. М. Шаповала, сукупність державних установ та органів, які здійснюють владно-політичні і владно-адміністративні функції, своєрідна система, де кількісно домінують органи і установи, що діють у сфері вузько визначеного державного управління². Вплив органів виконавчої влади на становлення державності саме і виражається в широті їх повноважень та розгалуженості системи. На них лягає основне навантаження по виконанню управлінських функцій. Системні і структурні перетворення в сфері виконавчої влади спрямовані на втілення відповідних політичних рішень.

Завдання щодо консолідації сфер державного управління переважно за функціональним принципом вирішуються шляхом спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів. Міністри визначають стратегічні цілі діяльності координованих органів відповідно до завдань, що випливають з Програми діяльності Уряду, заходи щодо їх розв'язання. Кабінет Міністрів України вживає заходів стосовно підвищення ефективності функціонування місцевих органів виконавчої влади, формування ефективної регіональної політики, вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державної влади, оперативного інформування громадськості про актуальні проблеми в державі та заходи, що вживаються з їх розв'язання.

Значна увага Кабінетом Міністрів України приділяється формуванню законодавчої бази, удосконаленню управлінської вертикалі та структури органів виконавчої влади на місцях.

Серед проблем, що суттєво впливають на процеси становлення державності, розвитку України як правової, демократичної,

¹ Див.: Сравнительное конституционное право / РАН. Ин-т государства и права: В.Н. Топорнин, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин и др. – М., 1996. – С. 590.

² Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К., 1997. – С. 179.

соціальної держави, є ті, що стосуються децентралізації, розмежування та збалансування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади у сфері надання державних послуг населенню, створення ефективно діючої системи влади та управління у регіонах, забезпечення належних правових і фінансово-економічних умов для їх розвитку, розбудови оновленого і дієздатного державного апарату (державної служби).

Розбудові державності, забезпеченню прав і свобод громадян значною мірою може сприяти запровадження стандартів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, створення умов для здійснення громадського контролю за їх додержанням, впровадження ефективних форм організації вирішення проблем за зверненнями громадян (надання управлінських послуг). Децентралізація владних повноважень органів виконавчої влади, від центральних до місцевих, гармонізація їх відносин з органами місцевого самоврядування повинні базуватись на аналізі ефективності здійснення органами управління своїх функцій та стану організації управління. Визначити критерії оцінки ефективності роботи органів виконавчої влади можна лише при чіткому врегулюванні правового статусу всіх ланок виконавчої влади — від Кабінету Міністрів України до місцевих держадміністрацій. З цього приводу нагальною є потреба прийняття цілого ряду законів — «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про Раду Міністрів Автономної Республіки Крим», «Про комунальну власність» та інші і удосконалення (внесення змін і доповнень) до чинного законодавства, що стосується діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх апаратів по забезпеченню прав і свобод громадян, визначення їх системи, функцій та повноважень, внутрішньої структури, зміцнення виконавської дисципліни.

Важливим є питання організації державної служби як професійної діяльності по здійсненню завдань і функцій держави. Її цілі, завдання та принципи повною мірою закріплені у Законі України «Про державну службу». Однак здається, що розвиток і вдосконалення державної служби слід пов'язувати з чітким установленням функцій відповідних органів, а також їх системи, структури, що дозволить оптимально визначити обсяг повноважень по кожній конкретній посаді, а відповідно і кожної посадової особи, службових прав та обов'язків кожного службовця.

При вирішенні проблеми організаційно-правового забезпечення функціонування державної служби необхідно також вра-

ховувати особливості виконання службових повноважень у відповідних органах, які пов'язані з місцем органів у державно-правовій системі та покладеними на них функціями. Служба в органах законодавчої влади не може бути повністю ототожнена з службою в органах виконавчої чи судової влади, так само як і проходження служби в судовій системі не може бути ідентичним службі в органах виконавчої влади. Про це свідчить характер функцій і повноважень відповідних гілок влади. Водночас безумовно є деякі елементи проходження державної служби, однорідні для всіх гілок влади, і такі повноваження, що виконуються в системі однієї гілки влади. Доцільно їх визначити, узагальнити, зробити предметно-цільові характеристики і на цій підставі уточнити або розробити нові професійно-кваліфікаційні характеристики посад. Це має важливе значення для розроблення узагальнюючого закону про державну службу, який би певною мірою уніфікував питання проходження державної служби незалежно від гілки влади чи органу, де проходить служба. Необхідність прийняття такого узагальнюючого закону визнається фактично як практичними працівниками, що мають відношення до питань державної служби, так і науковцями.

Підвищенню ролі державної служби могли б слугувати більш широке та активне законодавче забезпечення всього комплексу організаційно-правових питань державної служби, утвердження стабільності в системі і структурі міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади.

§ 2. Посада, структура і штати державних органів: проблеми вдосконалення

Державне управління характеризується значною складністю. Воно має свою, як уже зазначалося, організаційну структуру, що складається з взаємопов'язаних, внутрішньо взаємозалежних елементів, що у кінцевому підсумку мають своєю метою виконання функцій державного управління. Організація управління в повсякденній діяльності здійснюється спеціальним контингентом людей, об'єднаних в апарат управління, побудований на основі певних принципів. Однак головним у його побудові й ефективному функціонуванні є правильна диференціація (розподіл на частини, установа субординаційних і координаційних

зв'язків) усього комплексу управлінської діяльності. За основу побудови апарату органів виконавчої влади та місцевого самоврядування береться система утворюючих їх посад, співвідношення яких не є чимось застиглим, а може змінюватися залежно від соціальної ролі органу. Організаційна форма органу влади перебуває в залежності від змісту його діяльності, тому не можна розглядати орган влади тільки як колектив державних службовців чи посадових осіб. Не посада підбирається під конкретну особу, а людина за своїми діловими, професійними, адміністративними і моральними якостями під відповідну посаду. Ефективність реалізації властивих даній посаді повноважень прямо залежить від того, хто займає цю посаду. Такий шлях відкриває можливості для одночасного удосконалення діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів, їх апаратів, раціонального поліпшення управління.

Удосконалення державного управління, з одного боку, пов'язано з його демократизацією на всіх рівнях, спрощенням структури, об'єднанням органів управління однорідними галузями і сферами діяльності, ліквідацією зайвих ланок, проміжних і передатних структур, розширенням самоврядування і залученням громадян до управління, зміцненням контролю, а, з іншої, зі створенням апарату управління, здатного вміло вирішувати завдання, що стоять перед суспільством, враховувати місцеві інтереси¹. В умовах розбудови української державності має створюватись апарат нового типу, в якому б працювали люди, що володіють наукою управління, заснований на високому професіоналізмі, забезпечений сучасними інформаційними технологіями, контрольований народом, здатний вирішувати економічні і соціальні питання.

Успішне розв'язання завдань і виконання функцій, які покладені на органи державного управління, чималою мірою залежить від правильної, оптимальної побудови апарату органів виконавчої влади, їх структури. Під структурою управління розуміють сукупність його підрозділів, схему розподілу між ними функцій і повноважень, покладених на орган, і систему взаємовідносин цих підрозділів².

¹ Див.: *Рябченко О. П.* Державна служба в Україні з позицій теорії управління // Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод і обов'язків: Наук. зб. — Х., 2000. — С. 71; Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. — С. 175; та ін.

² Див.: *Вишняков В. Г.* Структура и штаты органов советского государственного управления. — М.: Наука, 1972. — С. 27.

Структура є засобом поділу праці у галузі управління шляхом організаційно-правового закріплення найбільш раціональної розстановки посад, встановлення взаємодії і підпорядкування. Специфіка структури органу, яка відображає сукупність взаємозв'язаних його підрозділів (департаментів, управлінь, відділів, секторів тощо), впливає на розподіл між ними функцій, визначення чисельності і класифікації посад. Таким чином, апарат будь-якого органу складається з взаємозв'язаних посад, що визначають службове місце і становище учасників управлінського процесу. Посада є первинним осередком, вихідною організаційно-структурною одиницею державного органу¹.

Повноваження державних службовців визначаються цілями і завданнями управлінської діяльності, залежать від призначення органу, його місця у системі управління, а статус державного службовця в кінцевому підсумку залежить від посади, яку обіймає службовець. Всебічна раціоналізація апарату державного управління вимагає приведення чисельності державних службовців цього апарату та витрат на його утримання до кількості, що забезпечувала б належну ефективність його діяльності, чіткого встановлення функцій державного управління. Але структурні реорганізації органів виконавчої влади мають проводитись за умов попереднього визначення реальної необхідності та напрямків зміни функцій і компетенції, форм і методів діяльності відповідних структур².

В юридичній літературі є декілька варіантів визначення поняття посади.

В. М. Манохін писав: «Державно-службова посада — це частина організаційної структури державного органу (організації), відособлена і закріплена в офіційних документах (штати, схема посадових окладів та ін.), з відповідною частиною компетенції держоргану (організації), надана особі — державному службовцю з метою її практичного здійснення»³. В основу наведеного визна-

¹ Служащий советского государственного аппарата. — М.: Юрид. лит., 1970. — С. 213.

² Адміністративне право України: шляхи реформування: Доповідь відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України // Матеріали круглого столу з обговорення напрямків правових реформ в Україні, 20 січня 1999 р. — К., 1999. — С. 22.

³ Манохин В. М. Советская государственная служба. — С. 72.

чення покладена характеристика посади як первинного осередку державного органу, наділеного частиною його компетенції.

Г. І. Петров під посадою, передбаченою штатним розписом, розуміє «офіційно встановлений комплекс обов'язків і відповідних їм прав, що визначають місце і роль службовця (працівника) у державному або громадському органі, на підприємстві, в установі, організації. Посада включає в себе частину компетенції даного органу»¹. У такому випадку посаду розуміють як вираз комплексу прав та обов'язків особи. Одночасно підкреслюється і той факт, що вона включає частину компетенції органу.

Інші автори при розгляді поняття посади наводять ці визначення у різних інтерпретаціях, відзначаючи переваги тих чи інших елементів визначення. У ряді робіт підкреслюється вплив на формування і характеристику посад структури, функцій і штатів органу управління, що, на наш погляд, є обґрунтованим². Кадрова структура апарату органів державного управління не може розглядатися поза зв'язком з його структурою, штатами, функціями і компетенцією службовців цих органів. Службовців завжди добирають на конкретні посади. Посада визначає роль службовця у відповідному органі, відображає зміст його діяльності, дає уявлення про основні вимоги, що ставляться посадою до працівника. Слід, звичайно, враховувати, що наведені положення щодо визначення посади були зроблені в 70-х роках минулого сторіччя.

Система посад державних службовців залежить від структури органу державного управління, тобто складу внутрішніх підрозділів органу і форми їх взаємодії. Практика державного будівництва виробила три основних типи побудови структури органів управління: лінійний (галузевий), функціональний і змішаний (лінійно-функціональний), що впливають з функціонально-галузевої системи державного управління. Різновидом цієї системи є виробничо-територіальний. Фактично відповідно до цього і будується структура апарату органів державного управління. Кожний орган управління складається з взаємозв'язаних посад. Ефективність його роботи залежить від правильного визначення кількості індивідуальних робочих місць, їх організації, чіткості встановлення завдань і обов'язків, прав і засобів діяльності, відповідальності виконавців.

¹ Петров Г. И. Основы советского социального управления. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. — С. 159.

² Див.: Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. — С. 28.

Визначення чисельності службовців, зайнятих в управлінні, вимагає науково обґрунтованої методики формування робочих місць. З цією метою процес формування посад (робочих місць) розчленовується на складові частини з урахуванням навантаження на кожного працівника, особливостей праці, витрат часу на окремі операції. Норматив чисельності службовців різних категорій закріплюється у штатному розписі державних органів, що є затвердженою у встановленому порядку кількістю структурних підрозділів, посадових одиниць (співробітників) відповідного державного органу, підприємства, установи, організації із зазначенням назви посад та окладів заробітної плати. У літературі часом робиться висновок, що оптимальна кількість працівників, підлеглих керівникові, становить 5–9 чоловік. Залежно від сфери діяльності і конкретних умов названа цифра коливається у межах 12–20 чоловік. Необхідно також розрізняти штати адміністративно-управлінського й оперативного апарату (спеціалістів), наприклад, керівний штат обласної державної адміністрації та штат спеціалістів цієї адміністрації.

Автори праці «Державний службовець в Україні (пошук моделі)» цілком слушно зауважують, що розробити інструментарій нормативних оцінок державних службовців складно через складність виявлення оптимального набору якостей, необхідних державному службовцю. У зв'язку з цим будь-яка деталізація основних блоків, на нашу думку, не дозволить вирішити питання розробки стандартів діяльності державних службовців у вигляді нормативних моделей систем державного управління різних регіонів. Тим більше, мова може вестися не про модель державного службовця, а про його якості, професійні вимоги до нього, його знань, вмінь, навичок, управлінських здібностей, про його самооцінку тощо. Модель, нормативну модель, стандарт можна розробити стосовно систем державного управління на центральному чи місцевому рівні, але це буде модуль системи, структури органу, підрозділу та ін. Реалізація ж функцій, повноважень цієї моделі (органу, підрозділу, організації) залежатиме від особистих та професійних якостей державного службовця як особистості. Тому стандарти діяльності державних службовців можуть бути однакові (вимоги до нього), але виконання їх різним¹.

¹ Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков, О. Д. Крупчан та ін. – К.: Ін-Юре, 1998. – С. 48-49.

Нормування праці співробітників апарату управління відображене у типових штатах, затверджуваних для ряду установ України. На основі типових штатів розробляються і затверджуються штатні розписи для конкретних організацій міністерствами, відомствами. Після затвердження штатний розпис набирає юридичної чинності. Відповідно до штатного розпису та схеми посадових окладів формуються та видаються кошти на оплату праці співробітників установи. Цим забезпечується здійснення контролю за додержанням штатної дисципліни та реалізацією державними службовцями своїх повноважень.

Типові штати враховують: 1) кількість державних службовців в органах виконавчої влади відносно інших працівників; 2) співвідношення різних категорій державних службовців органів управління; 3) кількість державних службовців і інших працюючих до обсягу управлінської або іншої діяльності; 4) кількісне співвідношення робітників і службовців на підприємствах, в організаціях та установах до обсягу виробництва або іншої діяльності, а також при певному обсязі роботи. Наявність типових структур пояснюється також тим, що існують загальні вимоги, які ставляться посадами, групами посад до службовця, що залежить від специфіки органу управління. Процес управління, способи розв'язання управлінських завдань у принципі не пов'язані з характером суб'єкта (органу) та об'єкта управління. Здійснюючи управління і виконуючи функції планування, контролю, прийняття управлінських рішень, посадові особи діють відповідно до певної процедури, що являє собою систему послідовних операцій, котра складається з ряду етапів, на кожному з яких застосовуються відповідні методи¹. Посадові вимоги до службовців, котрі виконують такі функції, незалежно від сфери або галузі діяльності є принципово єдиними. Єдність вимог до багатьох посад в апараті державних органів ґрунтується ще і на функціональній спільності, схожості виду діяльності. Все це зумовлює певну єдність номенклатури посад, дає змогу говорити про існування загальних посадових вимог.

В основу формування типових штатів кладуться об'єктивні показники — масштаб завдань, обсяг функцій, напрямки діяльності, чисельність робітників та населення на певній території в цілому та ін. Від правильного вибору показників багато в чому залежить визначення раціональної чисельності службовців орга-

¹ Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. — М.: Наука, 1978. — С. 253.

ну управління, його структурних ланок. Слід підкреслити взаємозв'язок і взаємозалежність встановлюваних штатів від структури органу, для якого вони встановлюються, а також структури від штатів. Збільшення штатів державних службовців призводить до збільшення апарату управління, скорочення підштовхує на пошук нових, прогресивних структур. Поліпшення структур, у свою чергу, веде до вдосконалення штатів. Однак не слід вважати, що скорочення штатів є панацеєю від розбухання управлінського апарату та позитивно впливає на якість управління. Будь-яке скорочення повинне базуватися на певних правилах, основним з яких, як здається, є забезпечення ефективного та якісного управління людьми, їх об'єднаннями, колективами.

Головним напрямом удосконалення державної служби визнається її демократизація, визначення оптимальних організаційних структур органів управління, що стимулює скорочення управлінського апарату. Проблема демократизації полягає в розширенні участі громадян у формуванні апарату державного управління, прозорості та гласності цієї роботи, посиленні залежності кадрів від контролю мас за їх діяльністю тощо. У зв'язку з цим розвиток інституту державної служби є важливою складовою процесу державотворення, оскільки ефективність діяльності усіх гілок державного апарату залежить, передусім, від його кадрового складу і якості правового забезпечення державних службовців¹.

Сказане дає змогу зробити висновок про те, що державний службовець перебуває у службових відносинах з певним державним органом, установою, обіймає в ньому певну посаду відповідно до структури і штатів. З посадою пов'язаний комплекс прав та обов'язків конкретного державного службовця у сфері державного управління.

Отже, посада — це структурна одиниця державного органу, а сукупність посад, субординаційних, координуючих та інших зв'язків між ними складають структурні підрозділи апарату, який є організаційною формою відповідного державного органу або системи органів. Посада визначає, які права й обов'язки може самостійно здійснювати той або інший державний службовець, оскільки вона відображає його повноваження. Тому посада розглядається як найпростіший елемент організаційної структури, комплекс прав і обов'язків, що визначають місце службовця у вирішенні організаційно-управлінських проблем. У ряді випадків до її поняття включається і відповідальність.

¹ Наукові засади реформування державної служби в Україні: Наукова доповідь / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К., 2000. — С. 4.

Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правове положення. Від посади залежить обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює. Згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. На наш погляд, таке визначення посади є вдалим, може бути використане для будь-якого державного органу, структурного підрозділу, їх апарату.

При характеристиці посади намітилися різні підходи. Серед них найбільш розповсюдженим є адміністративно-правовий, котрий, однак, не дає повного уявлення про посаду як найважливіший елемент організаційної структури органу, що приводить до об'єднання в одному понятті різних за своєю суттю явищ — орган виконавчої влади (держави), посадова особа, державний службовець. Частина дослідників проблеми розглядає посаду в обов'язковому зв'язку з посадовою особою, що її займає. Це призводить до переміщення характеристики явища на характеристику особи, що займає посаду, тобто зникає відмінність «між соціальною роллю (чи навіть групою ролей) і «Я» людини»¹. Такий підхід не враховує того факту, що переважна більшість посад — це типові посади, встановлені для багатьох державних організацій іноді з однаковим обсягом повноважень і найменуванням (заступник голови облдержадміністрації, начальник управління, радник і т.д.). Лише невелика частина посад є індивідуальними, створюваними в однині, але і вони згодом або стають типовими (керівник інформаційного управління, відділу), або ліквідуються (Голова Національного комітету України з питань роззброєння. Посада була введена Указом Президента України від 07.04.1995 р., а ліквідована 09.09.2002 р.²).

На погляд автора, характеризуючи посаду як соціальне явище, не можна виходити з якогось одного критерію. Насамперед посаду потрібно розглядати як «державно-правове встановлен-

¹ Див.: Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М., 1981. — С. 300-305.

² Про ліквідацію Міжвідомчої робочої групи з розроблення Концепції реформування оплати праці в Україні і Національного комітету України з питань роззброєння: Указ Президента України від 09.09.2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 37. — Ст. 1728.

ня»¹. Це пов'язано з тим, що процедура встановлення посади в державній організації впливає з певного державно-правового акта, яким, поряд із установленням посади, розробляється її статус. Сутність такої діяльності полягає у визначенні державно-службових відносин, притаманних їй, затвердженні посади.

Наступний етап процедури встановлення певної посади — включення її до структури даного органу. Саме з моменту, коли посада включається до структури конкретного органу і вона стає його структурною одиницею, починається процес комплектування кадрами державного апарату, заміщення затвердженої посади шляхом конкурсу чи призначення².

Державна служба як правовий інститут являє собою сукупність правових норм, спрямованих на врегулювання відносин, що складаються в процесі організації державної служби, а також виконання державними службовцями покладених на них завдань, відповідно до функцій органу, в якому встановлена посада. Державна служба — це комплексний інститут, який поєднує норми різних галузей права. Особливе значення для державної служби, як і для будь-якої галузі права, мають норми конституційного права. Подібна постановка питання тим більш важлива, що в умовах удосконалення політичної та економічної системи нашого суспільства, посилення правових основ державного і громадського життя, розширення самоврядування конституційне право набуває все більш важливого значення. Однак розширення сфери застосування конституційного права пов'язано не лише з правовим врегулюванням політичної організації держави, здійсненням самоврядування народу та ін. Воно органічно пов'язано з управлінськими відносинами, оскільки «заходи впливу на органи управління знаходяться переважно в арсеналі державного права»³, що є свідченням тієї ролі, яку відіграє конституційне право в регулюванні державно-службових відносин у сучасних умовах, тобто в умовах становлення і розвитку демократичної, правової, соціальної держави. Конституційне право, як фундаментальна галузь права, дозволяє дати комплексний аналіз інституту державної служби і посади. Саме його нормами закріп-

¹ Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социальные-правовые проблемы. — М.: Наука, 1982. — С. 53-58.

² Див.: Битяк Ю. П. Поняття посади і посадової особи, класифікація посад // Адміністративне право України: Підручник: У 2 т. — К., 2003. — Т. 1: Загальна частина. — С. 313-318.

³ Див.: Ответственность в управлении. — М., 1987. — С. 182.

люються основи службових відносин у державних органах. Як підкреслює В. Г. Афанасьєв, управлінськими кадрами є працівники системи управління державних органів і організацій, зайнятих управлінською працею¹. Щоправда, до цієї категорії він відносить і кадри недержавних органів, але потрібно враховувати ситуацію, за якої це говорилося.

У зв'язку з цим, на думку автора, актом, що регулює державно-службові відносини, повинен бути узагальнюючий закон про службу в державних органах та їх апараті, який регулював би відносини у сфері державної служби незалежно від системи державних органів, де вона здійснюється (проходить). При цьому доцільно врахувати, що апарат управління, з одного боку, входить у загальний державний механізм як його складова, найбільш розгалужена частина, а з іншого — включає в себе більш прості елементи (складові частини), які, в свою чергу, складаються з ще простіших систем. Упорядкування апарату державного управління передбачає пошук і визначення можливостей та напрямків його подальшого розвитку, оптимізації в цілому, а також окремих його елементів. Структурні і функціональні аспекти розкривають основні сторони побудови апарату управління як системи, вони потребують постійного аналізу та практичного удосконалення².

Слід враховувати, що реформування державної служби, скорочення управлінського апарату — це хворобливий процес, що вимагає врахування багатьох аспектів. Процес роздержавлення, приватизації в Україні, а відповідно зміна форм власності, йде значними темпами. Скорочується кількість управлінських ланок, центральних органів виконавчої влади, введено місцеве самоврядування. Апарат державних органів не може, як було раніше, командувати на рівні села, селища, міста (а незабаром і району), трудового колективу, підприємства тощо, а звільнитися від зайвого адміністративного персоналу не легко, оскільки мова йде про людину, ущемлення її прав.

Удосконаленню структури і штатів державних органів сприяє класифікація посад державних службовців, яка повинна ґрунтуватися на Конституції України та відповідно до якої виділяються три основні форми державної діяльності — діяльність представницьких органів державної влади (законодавча); діяльність

¹ Див.: *Афанасьєв В. Г.* Научное управление обществом. — М.: Политиздат, 1968. — С. 183.

² Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. — К., 1999. — С. 63-73.

органів виконавчої влади (державного управління) і судова діяльність. Самостійний вид публічної служби — це служба в органах місцевого самоврядування. Службові відносини виникають і в громадських організаціях, інших недержавних формуваннях, де також є посади. Такий підхід дозволяє виділити посади службовців в органах законодавчої влади, органах виконавчої влади (управління) і їх апараті, судах, прокуратурі, органах місцевого самоврядування, а також недержавних організаціях. У свою чергу, він дозволяє досліджувати категорії службовців і підрозділяти їх на групи стосовно окремих видів діяльності, виключити з числа посад в апараті органів виконавчої влади такі, що не характерні для виконавчої та розпорядчої діяльності. За межами наведеної класифікації залишилась служба на посадах в державних підприємствах, установах та організаціях, яка за своїм характером залишається державною.

Класифікація службовців апарату державного управління надає велику допомогу в організації державної служби, визначенні обсягу і характеру повноважень службовців, встановленні посад, чіткості у взаєминах між службовцями, здійсненні контролю за організацією державної служби і належним виконанням службовцем своїх повноважень. У Законі про державну службу вживаються терміни «посадова особа», «службовець», «керівник», «керівні кадри», «заступники керівників», «фахівці». Аналіз Закону дозволяє говорити про наявність двох груп державних службовців — посадових осіб (керівники, їх заступники) і фахівці (спеціалісти). В системі службовців управлінського апарату виділяється група осіб, що виконують допоміжно-обслуговуючі функції. Це досить велика за кількістю службовців група, що не наділена адміністративно-владними повноваженнями, однак забезпечує необхідний ритм і оперативність управлінських циклів, створює умови керівникам і спеціалістам для зосередження на розгляді складних питань, виробленні рішень, перевірці виконання.

У системі посад особливе місце займають ті, що пов'язані зі здійсненням адміністративної влади, а особи, що їх займають, наділені владними повноваженнями за межами службового підпорядкування. Їх виділення в самостійний вид посад державних службовців пояснюється тим, що за характером компетенції вони вправі давати обов'язкові вказівки не лише підлеглим, але й іншим особам, незалежно від їх службового становища. Деякі представники адміністративної влади наділені повноваженнями із застосування примусових заходів в адміністративному поряд-

ку, в тому числі адміністративних стягнень. Незважаючи на те, що термін «представники адміністративної влади» не знайшов свого законодавчого закріплення, його застосування обґрунтовано, оскільки він найбільш повно відображає особливості даного виду посад на державній службі.

В юридичній літературі питання про класифікацію посад державної служби продовжує залишатися дискусійним. Спірним є і підхід до визначення посадової особи, незважаючи на те, що визначення наведене в ст. 3 Закону про державну службу. Тому здається, що особливого значення набуває дослідження і аналіз проблеми посади з позиції, яка визначає спрямованість праці кожного службовця, його завдань, компетенції, форм і методів роботи. Як найважливіший елемент структури апарату управління конкретного органу посада забезпечує оформлення організаційно-правового положення службовців, за її допомогою закріплюються їх службові функції, ступінь участі у виконавчій діяльності, взаємозв'язок з роботою інших службовців і всього органу в цілому, способи заохочення і відповідальність. Удосконалення апарату управління пов'язано з його раціональною побудовою. Сюди включаються: рівень спеціалізації і концентрації управління, компетентності, правильний розподіл навантаження між різними частинами, виключення дублювання функцій, встановлення об'єктивних співвідношень керуючих і керованих, розрахунок часу на швидке і кваліфіковане вирішення справ, активне впровадження комп'ютеризації управлінських процесів, створення умов для погодженої і чіткої роботи, створення потрібного психологічного клімату.

Виконавча влада реалізується на різних рівнях через систему спеціально створюваних органів, головним завдання яких має бути забезпечення прав і свобод громадян, обслуговування потреб суспільства. Для цього формується апарат відповідних органів, який складають державні службовці, від професійного рівня яких залежить існування всієї соціальної системи. Кваліфікований державний апарат забезпечує ефективне функціонування держави, виконання нею своїх економічних і соціальних завдань. Практика показує, що держава встановлює межі нормального функціонування суспільства, яке визначається в першу чергу системою і структурою її органів, їх ієрархією, взаємовідносинами, системою державної служби. Тому реформа апарату державного управління, покращення його діяльності пов'язана з реформою, створенням ефективної державної служби. Державна служба ста-

ла найважливішим організаційно-правовим засобом формування та функціонування державного апарату.

Якщо державну службу розглядати як професійну, практичну діяльність по здійсненню завдань і функцій держави в конкретному державному органі, то обов'язки і повноваження визначаються конкретною посадою, що є в структурі відповідного органу. Організаційна структура органу виконавчої влади саме і розпочинається із встановлення посад, якими наповнюється певна організаційна ланка системи відповідного органу. Посада, як це встановлено чинним законодавством, є основною структурною одиницею державного органу. Запровадження посади, визначення відповідно до неї прав, обов'язків, повноважень, які безпосередньо пов'язані з реалізацією компетенції державного органу, — це основа, первинна ланка державного органу чи його структурного підрозділу. Кожна державна посада створюється у розпорядчому порядку і є однією з основних категорій державної служби, державно-службових відносин.

Звідси випливає, що посада є комплексом повноважень, які покладаються на певну особу щодо виконання частини функцій, державного органу, визначає місце і роль службовця в управлінській структурі, є первинним елементом структури відповідного органу¹.

Аналіз питань, що стосуються структури та штатів державних органів та їх апарату, дає можливість визначити їх зв'язок та вплив одного із компонентів на інший. Посада, як первинний елемент структури державного органу та його апарату, встановлюється правовим актом, в якому визначається коло службових повноважень, закріплених за посадою, що знаходить своє відображення (закріплення) в структурі і штатному розписі державного органу, які також затверджуються як правовий акт відповідним вищим органом чи його керівником. Структура і штати державних органів розпочинаються з посади і закінчуються посадою незалежно від їх рівня. Посада завжди буде первинним елементом будь-якої організаційної державної структури.

Державні службовці перебувають на державній службі, діють за дорученням держави, від імені державних органів (міністерства, місцевої державної адміністрації) відповідно до своїх службо-

¹ Див.: *Кисіль Л. Є.* Поняття «посадова особа» у правовій науці і законодавстві // *Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку* / За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. — К., 1999. — С. 121-222.

вих повноважень¹. Діяльність державних службовців спрямована на практичне здійснення функцій апарату, забезпечення належного управління. Це адміністративно-управлінський персонал, безпосередні учасники виконавської діяльності. Обов'язки і права державних службовців похідні від компетенції органів, у штатах яких вони перебувають.

На службі перебувають також громадяни, зараховані до штату державних підприємств, об'єднань, установ або організацій, які виконують функції виховного, обслуговуючого або допоміжного характеру. До цієї категорії службовців належать інженери, педагоги, лікарі, агрономи, лаборанти та ін., які виконують важливі соціальні функції. В той же час вони не наділені державно-владними повноваженнями, тому їх правовий стан відрізняється від стану працівників управлінського апарату державних органів, наділених державно-владними повноваженнями. Отож, необхідно розрізняти державну службу у широкому розумінні (робота у державних організаціях) і вузькому (діяльність управлінського апарату).

У діяльності державних службовців чимало спільного з працею робітників: єдині цілі, гарантії реалізації права на працю, принципи оплати праці тощо. Однак зміст трудових функцій робітників, які безпосередньо створюють матеріальні цінності, істотно відрізняються від трудової діяльності службовців, котрі беруть участь у плануванні, нормуванні та організації праці, контролі за якістю продукції, виховній роботі, матеріально-технічному забезпеченні, тобто таких, що не створюють матеріальних цінностей.

У Стратегії розвитку державної служби на основі Конституції України та принципів державної служби, сформульованих в Законі про державну службу, розвиваючи їх стосовно сучасних умов, надається важливого значення чіткому визначенню функцій, повноважень і відповідальності службовців, стимулюванню їх праці, творчої ініціативи і активності. Багато уваги приділяється моральному загартуванню кадрів, підвищенню їх кваліфікації, об'єктивній оцінці результатів роботи, вдосконаленню апарату державного управління, боротьбі з фактами відомчості, місництва, некомпетентності, тяганини, зловживання службовим становищем.

Особливості державних службовців проявляються насамперед у тому, що у своїй діяльності вони виражають волю та інтереси народу, служать йому і не мають ніяких переваг перед інши-

¹ Советское административное право: Учебник / Под ред. Р. С. Павловского. — К. : Вища шк., 1986. — С. 117.

ми працівниками. Головна функція службовців полягає у реалізації завдань держави щодо забезпечення прав і свобод громадян, ефективного управління державними справами, зміцненні законності, у піклуванні про розвиток економіки, культури, про всебічний розвиток особи, у сприянні активнішій участі громадян в управлінні.

§ 3. Класифікація посад у державних органах

Служба, як вид людської діяльності, розвивалась разом з суспільством, розподілом праці, що привело до формування різних соціальних груп. Як вид соціальної, корисної діяльності вона стала необхідною умовою життя суспільства, засобом забезпечення всіх інших видів соціальної праці (виробництва, військової справи, охорони праці, винахідництва тощо).

Державна служба виникла з появою держави для забезпечення її функціонування, закріплювалась у законодавчих приписах і розвивалась з нею. Правове регулювання державної служби, забезпечення її ефективності стало одними з найголовніших завдань держави.

Сучасне суспільство об'єднує значну кількість державних і недержавних структур. Вони, залежно від форми власності, на основі якої здійснюють свою діяльність, можуть бути державними і недержавними, від форм організаційної побудови — колективні і єдиноначальні, порядку здійснення керівництва (утримання апарату) — на оплатній і безоплатній основі та ін. В державних організаціях службова діяльність завжди здійснюється особами, які є службовцями (державні підприємства, установи, організації) чи державними службовцями (в державних органах та їх апараті).

В усіх випадках здійснення службової діяльності пов'язане з трьома елементами — запровадженням служби (встановлення посад, їх кількості), правове врегулювання порядку проходження тощо; організацією виконання повноважень, здійсненням управління відповідними об'єктами; вирішенням внутрішніх (організаційних) питань здійснення службової діяльності в певному органі чи організації (взаємовідносини між структурними підрозділами та службовцями відповідного органу — обласної держадміністрації, апарату міністерства, установи).

У науковій літературі при розгляді цієї проблеми служба як елемент будь-якого об'єднання людей за внутрішнім змістом

аналізується з двох сторін — організація, налагодження служби, що передує практичному її здійсненню, і сама службова діяльність¹. Однак, якщо проаналізувати статuti державних і недержавних організацій, положення про державні органи, затверджені на різних рівнях, то побачимо, як багато уваги приділяється побудові та врегулюванню взаємовідносин між внутрішніми структурами органів, між посадовими особами, службовцями, розподіленню між ними повноважень. Тому включення в зміст службової діяльності організації та правового регулювання внутрішніх взаємовідносин є важливим елементом її здійснення.

Вважаємо, що базовим положенням, на основі якого може поділитись служба на види, є призначення відповідних органів і організацій. За нинішніх умов розвитку українського суспільства, виходячи з Конституції і законів України, є підстави виділити три типи організацій — державні, недержавні, місцеве самоврядування.

Стосовно державних органів і організацій такий поділ пов'язаний з засадами, на яких вони засновані (утворюються, формуються державою чи її органами, використовують матеріальні цінності, фінанси і т. п., які все ж залишаються власністю держави в особі її органів), та функціями, що виконують, — функції і завдання держави. До них належать державні органи, державні підприємства, установи і організації, їх об'єднання, військові формування.

Недержавні організації — це група об'єднань громадян (громадські організації), політичні партії, рухи, громадські формування на місцях та ін. Держава не ставить перед ними завдання по виконанню її повсякденних функцій, не втручається в їх діяльність. На державному рівні регулюється лише порядок їх утворення, реєстрації та здійснення контролю за відповідністю діяльності чинному законодавству. Всі інші завдання і функції недержавні організації реалізують самостійно в межах закону та на підставі своїх статутів.

Третій тип організацій — це місцеве самоврядування. Органи місцевого самоврядування, з одного боку, не є державними органами, а з іншого — їх не можна повністю віднести і до недержавних організацій.

Дійсно, органи місцевого самоврядування не входять до системи державних органів, якщо виходити із Конституції і Закону України «Про місцеве самоврядування». Про це свідчить і

¹ Див.: Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — С. 9.

порядок їх створення, відсутність підлеглості одних іншим, встановлений порядок матеріально-фінансового забезпечення, проходження служби в цих організаціях тощо. Однак, якщо зробити аналіз їх правового статусу, завдань, функцій, взаємовідносин з державними структурами, то можна говорити про особливий статус цих об'єднань громадян, який є значною мірою наближеним до статусу органів місцевої державної влади. Тут можна звернути увагу на таке:

1) обласні та районні ради, як органи місцевого самоврядування, представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, затверджують програми соціально-економічного і культурного розвитку відповідних областей, районів та контролюють їх виконання. Виконання ж державних і регіональних програм згідно зі ст. 119 Конституції України забезпечують місцеві державні адміністрації;

2) органам місцевого самоврядування можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких фінансується державою у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків. Держава передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності;

3) держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування;

4) якщо витрати органів місцевого самоврядування виникли внаслідок рішень органів державної влади, то вони компенсуються державою;

5) органи місцевого самоврядування наділені правом делегування місцевим держадміністраціям ряду своїх повноважень і навпаки;

6) з питань здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади вони підконтрольні відповідним органам;

7) закони України «Про місцеве самоврядування» і «Про місцеві державні адміністрації» наділяють місцеві державні адміністрації правом делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування — місцевим держадміністраціям;

8) аналіз закріплених у чинних (раніше названих) законах завдань і функцій місцевого самоврядування і місцевих держадмі-

ністрації дозволяє зробити висновок, що по 16 позиціях вони повністю збігаються, а по 12 — частково;

9) слід звернути увагу і на те, що до прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на службовців органів місцевого самоврядування поширювалися положення Закону України «Про державну службу».

Таким чином, утворювані для самостійного вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування вирішують в певних випадках і загальнодержавні проблеми або сприяють їх вирішенню за дорученням держави чи з особистої ініціативи. Держава їм у цьому сприяє. Служба в органах місцевого самоврядування не є державною, але вона, на нашу думку, не може прирівнюватись до служби в недержавних організаціях (об'єднаннях громадян) з причин, що впливають з наведених положень. У держави зовсім інші стосунки з місцевим самоврядуванням, ніж з об'єднаннями громадян. Досить констатувати такий факт — на рівні Закону України врегульовано правовий статус службовців органів місцевого самоврядування, чого не зроблено відносно жодного з громадських об'єднань, що діють відповідно до положень Закону України «Про об'єднання громадян».

За таких умов служба в органах місцевого самоврядування має розглядатися як самостійний вид публічної службової діяльності. Вона не повинна ототожнюватись з державною.

Ще одне питання стосується служби в державних підприємствах і установах, які не віднесені до державних органів, як і їх апарат (адміністрація). Безумовно, держава нині, як це прийнято і в деяких інших країнах, не регулює їх діяльність, передбачена можливість переходу державних підприємств і установ із державних у недержавні. Але ж питання може вирішуватись і навпаки, в усякому разі не лише постановка проблеми, а й рішення щодо реприватизації має місце¹. До того ж існують і казенні підприємства, безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади².

Якщо ж врахувати світовий досвід, то бачимо, що в ряді країн службовці (посадові особи) державних підприємств і установ віднесені до категорії державних (наприклад, в Італії, Японії та ін.)³, що,

¹ Урядовий кур'єр. — 2005. — 1 лютого; Голос України. — 2005. — 11 лютого; та ін.

² Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 462.

³ Административное право зарубежных стран: Учеб. пособ. — М.: Спарк, 1996. — С. 140, 163.

як ми вважаємо, є виправданим. Такі організації створюються державою, виконують надані нею повноваження і завдання, фінансово забезпечуються або підтримуються державою, підпорядковані і підконтрольні державним структурам. Служба в них все ж є ближче до державної, ніж до служби в недержавних формуваннях. Тому дискусійною, на нашу думку, є позиція В. М. Манохіна, який службу в державних підприємствах і установах, якщо вони не підпадають під статус державного органу, вважає не державною, а одним з видів недержавної служби¹, лише на тій основі, що законодавець в Росії, як і в Україні, обмежує державну службу лише службою в державних органах і їх апараті.

Про певну єдність державної служби і служби в органах місцевого самоврядування говорить і той факт, що і державна, і служба в органах місцевого самоврядування (її інколи називають муніципальною) — це публічна служба, проходження її здійснюється в органах публічної влади. Обидва види служби представлені системою правових приписів, які регламентують державно-службові відносини. Вони є не лише правовим інститутом, а й соціальною категорією, пов'язаною з діяльністю людей, формально об'єднаних для досягнення певних цілей в одну організацію. Це, однак, не позбавляє інститут державної служби його державно-правової основи. Навпаки, розгляд державної служби в її соціальному, організаційному, етичному (моральному), соціологічному аспектах в кінцевому підсумку приводить до її правових засад. Державна служба (як і служба в органах місцевого самоврядування) регулюється правом, системою правових норм, що регламентують державно-службові відносини стосовно встановлення прав та обов'язків, зарахування та проходження державної служби, обмежень і заборон, стимулювання та відповідальності, відставки, припинення державно-службових відносин, матеріального та соціального забезпечення державних службовців та осіб, які службу припинили.

При розгляді служби в недержавних органах і організаціях (приватних), банках, установах ми не знайдемо також правової регламентації формування і здійснення службових відносин, а відповідно і класифікації посад.

З цих же причин не можна розглядати і службу на державних підприємствах, в установах та організаціях як недержавну лише на тій підставі, що про неї нічого не сказано в Законі Ук-

¹ Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — С. 16-17.

раїни «Про державну службу». Виникає питання — то що ж це за служба? Адже ніхто не заперечує, що в сфері управління цими об'єктами (підприємствами, установами, організаціями, їх об'єднаннями), заснованими на державній формі власності, виникають службові відносини як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Керівник підприємства чи установи розподіляє повноваження між своїми заступниками, контролює діяльність і т. ін.; затверджує положення про структурні підрозділи підприємства чи установи, здійснює інші повноваження, вступає у внутрішні організаційно-правові відносини зі своїми службовцями.

Одночасно керівник підприємства чи установи вступає у відносини зовнішньоорганізаційні — з міністерством, державним комітетом чи органом управління зі спеціальним статусом, їх посадовими особами. Це відбувається з моменту зарахування на посаду (укладення договору, контракту, призначення, конкурсу), в період виконання повноважень (проходження служби), контролю, дисциплінарної відповідальності, припинення служби. Визначати такі правовідносини як недержавно-правові, на нашу думку, немає належних підстав. За своїм змістом вони державно-правові, виникають у сфері управлінської діяльності держави і значною мірою між органами виконавчої влади, з однієї сторони, та керівниками чи адміністрацією підприємства, установи — з іншої.

Інша справа, що на службовців державних підприємств, установ, організацій, їх об'єднань не поширюються норми Закону України «Про державну службу». І це є вірним, оскільки названий Закон не лише регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, але визначає загальні принципи діяльності та статус службовців, які працюють у державних органах та їх апараті. За таких умов чинний Закон України про державну службу дійсно не має відношення до службовців державних підприємств і установ. Їх статус визначається іншими законодавчими актами, однак, якщо визнати, що вони виконують певні функції і завдання держави і її органів, то не можна не бачити підстав для віднесення їх до державних службовців, статус яких має регулюватись відповідними законодавчими актами. Такий підхід, на нашу думку, є обґрунтованим. В свою чергу, визнання службовців державних підприємств, установ, організацій на законодавчому рівні державними службовцями підвищить авторитет служби в цих організаціях та їх службовців, дозволить виро-

бити та закріпити надійні гарантії їх правового, соціального, матеріального забезпечення.

Наведений короткий аналіз особливостей служби в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах і організаціях, а також недержавних формуваннях наводить на думку та дає всі підстави говорити, що головною, типовою і найбільш необхідною складовою суспільного і державного розвитку є державна служба. Через державну службу здійснюється організація діяльності всіх державних структур, безперечним є її вплив на суспільство в цілому.

Вирішення проблем стосовно категорій посад державних службовців пов'язується з особливостями проходження державної служби, органами (їх завданнями, функціями, повноваженнями), де вона здійснюється, та ін. Посада державної служби (державна посада) завжди створюється для виконання певних функцій державної адміністрації та вирішення конкретних завдань.

Конституція України не наводить поняття «державної посади». По-різному тлумачиться термін «посада» і в законах та науковій літературі. Закон про державну службу визначає посаду як визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Законодавче закріплення поняття посади має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки воно отримало характеристику з організаційної і юридичної (правової) точки зору.

З організаційної точки зору посада характеризується тим, що встановлюється державою (компетентним органом), включається в штатний розпис (входить до єдиної номенклатури посад), є первинною одиницею державного органу чи його апарату, за якою закріплюються певні повноваження, які визначаються крім штатного розпису структурою органу і є досить стабільними (постійними). Цим визначається роль і місце особи, яка займає посаду в системі державного управління.

І організаційний, і правовий аспекти посади пов'язані з посадовою особою — людиною, яка займає посаду, повинна виконувати відповідні посадові обов'язки та нести відповідальність за якість їх виконання. Відповідно обов'язки та права конкретизуються в нормативних актах, де крім функцій і повноважень закріплюються вимоги до особи, що претендує на зайняття посади (спеціальна освіта, стан здоров'я, знання державної мови тощо), рівень заробітної плати, порядок зарахування, кваліфікаційний ранг за посадою та ін.

Разом з тим, державну службу слід розглядати не як просту сукупність посад державних службовців, а як певну єдину структуру, що має свою відповідну ієрархію. В ряді випадків посади в їх статутно-правовому і функціональному значенні можуть збігатися, коли в державному органі є лише одна така посада (перший заступник голови облдержадміністрації), а може мати місце цілий ряд аналогічних посад (заступники голови облдержадміністрації, спеціалісти міністерств).

Таким чином, посади, з однієї сторони, визначають персоналізацію управлінських функцій, відповідальності, розподілу праці, а з іншої — їх уніфікацію, яка допомагає вирішувати питання професіоналізації апарату. Цим забезпечується ефективність добору і розстановки кадрів, організації їх праці, їх стимулювання, удосконалення структури апарату державних органів. Обґрунтованим здається встановлення на законодавчому рівні єдиних вимог до державних посад, що дозволяє висувати однакові вимоги до осіб (службовців), які ці посади займають, звичайно, з урахуванням результатів конкурсу, професійних знань, стажу роботи та ін.

Раніше зверталась увага на те, що види державної служби залежать від того, в системі якої гілки влади вона здійснюється (служба в законодавчому органі, служба в органах виконавчої влади, судових органах); цивільна і мілітаризована — залежно від порядку проходження. Цивільна служба, в свою чергу, поділяється на функціональну і спеціальну, а мілітаризована має значне число характерних ознак.

Кожний із видів державної служби характеризується особливими ознаками, має своє правове оформлення, статус, відповідний зміст, який встановлюється нормативними актами. Наприклад, Законом України «Про загальний військовий обов'язок та військову службу»¹, Митним кодексом України² та ін. Однак слід зауважити, що правове регулювання державно-службових відносин на рівні закону в нашій державі є ще недостатнім. На всі випадки, якщо необхідно вирішити конкретні державно-службові відносини, поширюються, як правило, положення Закону про державну службу, який не враховує і не може враховувати особливостей проходження служби в конкретних органах.

¹ Про внесення змін до Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу»: Закон України від 18.06.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 33. — Ст. 270.

² Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 31. — Ст. 1444.

Розгляд конституційно-правових засад здійснення державної служби наводить на певні роздуми щодо класифікації посад на категорії чи групи.

Так, аналіз статей Конституції України стосовно правового статусу Президента України показує, що Президент займає не посаду, а пост. Про це говориться в ряді статей Основного Закону (статті 104, 108, 111). У присязі, яку складає Президент України, також говориться про «високий пост». Таким чином, на конституційному рівні введено новий термін «пост», який, однак, має місце лише стосовно посади однієї особи — Президента України.

Доцільно з цього приводу все ж зауважити, що в ст. 9 Закону України про державну службу, де йдеться про особливості регулювання правового статусу ряду вищих посадовців держави, про них, у тому числі Президента України, говориться як про державних службовців, статус яких регулюється Конституцією та спеціальними законами України. Ми вважаємо, що Конституція України більш логічно і точно визначає правове положення Президента і цілком обґрунтовано встановлює не «посаду», а «пост» Президента, чим підкреслює особливе місце Президента в державній та суспільній системах України.

Про посади в Основному Законі держави не говориться і відносно народних депутатів України, які згідно зі ст. 78 не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законами. Якщо вимога щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності не виконується, повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду.

В Конституції України закріплений порядок формування складу Кабінету Міністрів України та припинення повноважень, говориться про його відповідальність, підконтрольність і підзвітність, визначені головні функції і завдання. Однак про Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів як про посадових осіб та про те, що вони займають відповідні посади державних службовців, не сказано, що є обґрунтованим з огляду на порядок їх призначення і припинення повноважень — відставку. В нормативно-правових актах, прийнятих після набрання Конституцією України чинності, при класифікації посад в органах державної влади говориться про посади Прем'єр-міністра України, інших членів

Кабінету Міністрів України, як політичні¹. На думку І. Б. Коліушка, в даному випадку доцільніше говорити не про «державні політичні посади», а про статус «державних політичних діячів»².

Стосовно інших посад, які встановлені Конституцією України в державних органах та в їх апараті, то вони так і названі «посади». Голови державних адміністрацій призначаються на посади (ст. 118), Генеральний прокурор призначається на посаду (ст. 122), судді призначаються на посаду або обіймають її безстроково (статті 126, 127, 128 та ін.), що, однак, не свідчить про те, що це посади державних службовців. Закон про державну службу до посад державних службовців відносить лише одну із перелічених посад — голів місцевих державних адміністрацій (представників Президента України в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах міст Києва і Севастополя).

З урахуванням досвіду європейських держав Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає встановлення на законодавчому рівні трьох типів посад — політичних, адміністративних і патронатних на основі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень.

Стратегія реформування державної служби в Україні також говорить про доцільність законодавчого визначення політичних, адміністративних і патронатних посад з метою створення оптимальної структури управління, розмежування повноважень кожного органу.

На офіційному рівні посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад визнані політичними і такими, що не належать до категорії посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу».

Автор цієї праці був і залишається прихильником поділу посад на політичні, адміністративні та патронатні, а також введення посад керівників апарату Кабінету Міністрів України, міністерств, які б займалися поряд з організацією діяльності апарату питаннями проходження служби та ін. Разом з тим, доцільно

¹ Урядовий кур'єр. — 2000. — 19 квітня; Урядовий кур'єр. — 2001. — 31 травня.

² Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. — С. 65.

звернути увагу на непослідовність у вирішенні питань реформування державної служби, яка мала місце. Зокрема, це стосується ліквідації інституту урядового секретаря, його першого заступника і заступників, перших заступників та заступників міністра, створення інституту перших заступників та заступників державних секретарів, порядку їх призначення і звільнення, терміну призначення тощо.

Віднесення держсекретарів міністерств та їх заступників указом до керівників відповідних міністерств також можна піддати сумніву¹. За таких обставин держсекретарі міністерств фактично ставали політичними фігурами, займали політичні посади. Тим більше, що пропозиції щодо призначення на посаду першого заступника та заступників держсекретаря подавав Прем'єр-міністрові України державний секретар за погодженням з міністром, а не сам міністр.

Таким чином, зміна глави держави, Прем'єр-міністра призводили фактично до зміни всієї керівної ланки міністерств. А така ситуація може виникати кожні п'ять років. Постає питання про інституційну пам'ять, організаційний досвід, стабільність і наступність роботи органів державної влади, державної служби. Все може бути забезпеченим при збереженні інституту перших заступників і заступників міністрів, і лише посада керівника апарату буде належати до посад державних службовців.

З цього приводу є обґрунтованим рішення Президента України В. А. Ющенка, який своїм Указом, з метою оптимізації кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади, ліквідував посади перших заступників міністрів — керівників апарату міністерств. Це рух в напрямку визнання посад перших заступників як політичних та необхідності введення посад керівників апарату міністерств, які мають належати до державних службовців².

Одночасно Указом були ліквідовані посади перших заступників міністрів у зв'язках з Верховною Радою України — у міністерствах та перших заступників керівників у зв'язках з Верховною Радою України — в інших центральних органах виконавчої влади.

Примірне положення про державного секретаря міністерства надавало держсекретарям широкі повноваження. Так, держсекре-

¹ Див.: *Коліушко І.* Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи // *Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції*: Зб. наук. пр. — С. 60.

² Урядовий кур'єр. — 2005. — 15 березня.

тар мав право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що належать до сфери діяльності міністерства. Причому, якщо виходити з букви Положення, без погодження цього питання з міністром.

Цікавим є і той момент, відповідно до якого держсекретар, а не міністр призначав на посади та звільняв з посад згідно із законодавством працівників центрального апарату міністерств. В чому ж тоді полягав вплив міністра на таку діяльність? На непослідовність, хаотичність певних заходів, можливість зворотності змін на концептуальному рівні при проведенні реформ звертали увагу науковці¹.

Не повністю, на нашу думку, узгоджувалося з логікою державного управління та системою підпорядкування діяльності в сфері виконавчої влади положення, згідно з яким працівники патронатної служби у центральному апараті міністерства призначалися на посади та звільнялися з посад держсекретарем за пропозицією міністра. Працівники патронатної служби — це фактично патронатна служба міністра. Не зрозуміло, чому він мав пропонувати на такі посади осіб держсекретарю, який їх потім призначав, а не самостійно призначати їх на посади чи звільняти з посад своїм актом. Не врегульованим залишилося питання про дії міністра в тому випадку, коли держсекретар не погодиться з його пропозицією і не призначить чи не звільнить з посади працівника, щодо якого міністр внесе пропозицію.

Закон про державну службу наводить класифікацію посад державних службовців. В її основу (як основні критерії) покладено організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу.

Безперечно, законодавча класифікація посад державних службовців позитивно вплинула на становлення та розвиток державної служби в Україні, наблизила інституту державної служби в Україні до європейської моделі, що свідчить про збіг напрямів модернізації національної системи державної служби і зарубіжних країн. Звичайно мова не йде про запозичення моделі державної служби нашою країною у інших, як і про те, що вона відповідає повною мірою зарубіжним зразкам. Це стосується і класифікації посад державних службовців.

¹ Див.: Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? — К.: Міленіум, 2002. — С. 43, 47.

В першу чергу, слід визначити на рівні закону перелік політичних посад. Які з посад належать до політичних? В основу їх визначення слід покласти положення ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу». Однак постає питання щодо віднесення до політичних посад суддів всіх судів, надання статусу політичних посадам глав обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, особливо в контексті конституційних змін.

Якщо розглядати коло посад, що віднесені до посад державної служби першої категорії, то їх правовий статус, порядок призначення на ці посади і звільнення з них, значення для виконання завдань і функцій держави та її відповідних органів, настання відповідальності свідчать про їх певне політичне забарвлення. В науковій літературі висловлюються пропозиції про введення нового типу посад — політичних чиновників¹. Це досить цікава ідея — віднести до таких посад ті, на які призначає службовців Президент України указами чи Верховна Рада своїми постановами. Звичайно новий підхід до класифікації посад державної служби вимагає обґрунтування та нового правового врегулювання цих питань.

Друге, що привертає увагу при аналізі чинного законодавства, це вирішення питань, які стосуються патронатної служби. З цього приводу доцільно чітко визначити, які посадові особи, а це, на нашу думку, мають бути лише ті, що займають політичні посади, можуть мати патронатну службу.

Проблема, про яку йде мова, пов'язана з визначенням державної служби, її принципами, з вирішенням питання, кому служать державні службовці — народові України, державі, державному органу чи керівникові державного органу.

Нині всі особи, що зараховуються на державну службу, належать до певної категорії посад державної служби з присвоєнням їм відповідного рангу. Якщо особа йде на патронатну службу з державної служби, то звичайно вона дійсно повинна зберігати за собою категорію і ранг або переводитись до вищої категорії посад з присвоєнням рангу, який відповідає цій категорії. Однак у практиці державного будівництва є факти, коли на патронатну службу зараховуються особи, які до державної служби до цього ніякого відношення не мали, але і їх посади віднесено до певної категорії посад державної служби з присвоєнням відповідного

¹ Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні / За заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчана. — К., 2002. — С. 70.

рангу. Чи доцільно це робити за умов, коли звільнення «політика» з посади майже автоматично веде до звільнення з посад патронатної служби? Тим більше, що такі особи в подальшому також не будуть перебувати на державній службі.

Помічники народних депутатів України належать до державних службовців, а їх посади — до певних категорій посад. Виникає питання про їх відношення до державної служби, оскільки народні депутати України — законодавці, політики, а не політичні діячі в прямому розумінні цього терміну. Помічники служать народові України, як закріплено в основних принципах державної служби, чи народному депутатові? З погляду на завдання та функції, які вони виконують, це забезпечення діяльності народного депутата України — законодавця, оскільки лише народний депутат, а не помічник, може вирішити те чи інше питання, поставлене громадянином (виборцем), підприємством, установою, організацією. Виникає питання і щодо того, чи є це професійною діяльністю для помічників.

Наведений та інші приклади свідчать про те, що необхідна чіткість стосовно посадових осіб, які можуть мати патронатну службу. Це стосується також кількості осіб, що приймаються на неї, та віднесення їх до категорій посад державної служби і присвоєння рангів.

Такі ж проблеми виникають і в системі публічної служби, яка здійснюється в органах місцевого самоврядування, оскільки як соціальний і правовий інститут професійна діяльність перебуває в організаційній єдності з державною службою.

Третє — це термін, на який особа зараховується на державну службу. Його не може бути, крім досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби та виникнення інших підстав припинення державної служби, передбачених ст. 30 Закону України «Про державну службу». Стабільність державної служби поряд з іншим має забезпечуватись і безстроковим призначенням (зарахуванням) на державну службу, що, однак, не стосується патронатної служби. Не може бути безстроковою служба на виборних посадах, в органах місцевого самоврядування. Але навіть у тих випадках, коли Президент України призначає осіб на посади в центральних органах виконавчої влади, вони, на нашу думку, мають призначатися не на строк повноважень Президента, а безстроково, крім посад у Секретаріаті Президента України.

І нарешті з приводу приведення класифікації посад державної служби в Україні у відповідність з європейськими стандарта-

ми. В Україні всі посади публічної (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) поділені на сім категорій за критеріями, про які раніше велась мова (ст. 25 Закону про державну службу, ст. 14 Закону про службу в органах місцевого самоврядування). Європейська практика виходить з дещо іншої класифікації критеріїв посад державної служби. Це зокрема рівень освіти та місце посади в структурі державного органу. Від місця посади в структурі державного органу, в свою чергу, залежить обсяг і характер компетенції на конкретній посаді. За цими критеріями виділяються чотири категорії посад — А, В, С, D, яким відповідають певні чини (ранги). В майбутньому ця схема (модель) класифікації посад державної служби може бути прийнята і нашою державою. Про вибір Україною європейської моделі розвитку йшлося вже неодноразово.

Безумовно, наша країна не може прямо запозичити модель побудови державної служби жодної іншої країни світу чи Європи. Без врахування національних особливостей, сучасних умов соціально-економічного і політичного розвитку таке запозичення може мати лише негативні наслідки. Однак європейські наробики теоретичного, методологічного, практичного характеру, законодавчого регулювання порядку формування та проходження державної служби є корисними і можуть враховуватись у нашій національній системі публічної (державної і в органах місцевого самоврядування) служби та в законотворчій діяльності.

Державні службовці: поняття та правовий статус

§ 1. Державні службовці

Для нормального та ефективного функціонування будь-якої організації необхідний свій апарат (персонал), який складається із спеціально підготовлених службовців. Державні органи, як відомо, теж є певною організацією, яка має власну структуру та штат службовців і в межах встановленої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави відповідні функції в законодавчій, управлінській, судовій, прокурорській сферах. Державні органи, що здійснюють перелічені види діяльності, складають єдиний державний апарат. Найбільш широкими є управлінські функції, оскільки вони стосуються економіки, соціально-культурної і адміністративно-політичної сфер суспільного життя.

Функції державного управління покладаються, в першу чергу, на органи виконавчої влади, які мають свій власний апарат — апарат державного управління. Як цілісне утворення він складається з окремих органів та їх структурних підрозділів, діє за дорученням держави (державного органу, який представляє), має певний правовий статус, виступає носієм юридично-владних повноважень, наділяється оперативною самостійністю для реалізації виконавчої і розпорядчої діяльності, що виражається в компетенції — предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах. Компетенція — це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності¹.

Державний апарат організує виконання державних функцій у політичній, господарській, соціально-культурній та інших сферах. Без нього неможливий цілеспрямований вплив на всі сторони життя суспільства, вирішення найбільш важливих справ державного та громадського життя.

¹Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 70.

У механізмі державної влади органи виконавчої влади складають одну з гілок влади, що має порівняно з іншими значно більш розгалужений характер. Ця система відповідним чином оформлена в організаційно-правовому відношенні, що одержало своє закріплення в Конституції України. Виконавчі органи напрямами своєї діяльності мають організацію найважливіших сфер життя – економіки, культури, освіти, оборони, зовнішніх зв'язків, охорони громадського порядку та громадської безпеки, задоволення потреб і запитів громадян України і т.п. Апарат виконавчої влади, який складає сукупність посад, що його займають державні службовці, реалізує поставлені перед ним завдання різними способами, має специфічні особливості в побудові і діяльності.

В умовах державотворення в Україні, а відповідно і ускладнення завдань та функцій держави, роль і значення державної служби невинно зростають. Законодавчими та виконавчими органами проведені певні заходи по удосконаленню правового регулювання державно-службових відносин, організації державної служби та правового статусу державних службовців. Прийнято ряд законів та законодавчих актів, що регулюють окремі напрямки державно-службової діяльності: про місцеві державні адміністрації¹, про Державну прикордонну службу України², про прокуратуру України³, про Збройні Сили України⁴, про освіту⁵, про міліцію⁶ та інші. Всі вони тією чи іншою мірою торкаються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах. Прийнятий у грудні 1993 р. Закон України «Про державну службу»⁷ спрямований на врегулювання суспільних відносин, які охоплюють діяльність держави щодо створення

¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 774.

² Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

³ Про прокуратуру України: Закон України від 05.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

⁴ Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

⁵ Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 23. – Ст. 934.

⁶ Про міліцію: Закон УРСР від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

⁷ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. В преамбулі Закону стверджується, що він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті, але зміст Закону дозволяє зробити висновок, що він практично регулює діяльність службовців органів виконавчої влади.

Разом з тим Закон про державну службу — це перший законодавчий акт в історії України, спрямований на врегулювання однієї з найважливіших сторін (або частин) діяльності держави. В Законі вперше на офіційному рівні сформульовано поняття державної служби в Україні (ст. 1) як професійної діяльності осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Процес розвитку державної служби складає послідовне, системне здійснення заходів правового, організаційного, інформаційного, фінансового, матеріально-технічного характеру, спрямованих на забезпечення єдності всіх елементів, що складають інститут державної служби, на чіткий комплексний взаємозв'язок усіх інституцій, кожного її рівня та виду. Відомо, що на основі визначеної законодавчим органом — Верховною Радою України політики у сфері державної служби реалізація цих процесів покладається на корпус державних службовців, від професіонального складу яких залежить рівень організації, демократичність, результативність, ефективність та правове забезпечення державного управління.

Правовий статус державного службовця похідний від змісту державної служби як правового і організаційного інституту, особливостей державної служби, яка забезпечує нормальне функціонування кожного державного органу чи організації, і складається з певного персоналу — спеціально професійно підготовлених державних службовців.

Основи правового статусу державного службовця закріплені у Законі України «Про державну службу». Щодо ряду груп державних службовців, то їх правовий статус крім названого Закону врегульований законами, що стосуються окремих галузей та сфер державної діяльності.

З метою опрацювання поняття державного службовця слід визначити ознаки, які притаманні лише державним службовцям, впливають з поняття державної служби як виду служби пуб-

лічної, оскільки до останньої належить і служба в органах місцевого самоврядування, та ті, які відрізняють їх від осіб, зайнятих певною роботою в інших організаціях, у тому числі державних, але за своїм статусом не є державними службовцями.

Державні службовці, як відомо, виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, на підставі, як правило, конкурсного відбору, залежно від категорії посади. Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правове положення. Від посади залежить обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює.

● Питання щодо визначення поняття державного службовця є важливим з теоретичної, а особливо практичної точки зору. Чітке тлумачення цього поняття дозволить правильно підійти до визначення таких категорій, як «політичні», «адміністративні (управлінські)», «патронатні» службовці, а також інші види службовців (службовці органів місцевого самоврядування, підприємств, установ тощо). Це, в свою чергу, дає можливість запобігти прийняттю необґрунтованих правових актів (рішень) щодо віднесення працівників державних органів, які не виконують функції державних службовців, до категорій посад державних службовців, а також віднесення до державних службовців окремих організацій, які не є фактично державними.

Крім державних службовців, залежно від виду організації, виділяють службовців органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, політичних партій і рухів, недержавних (виробничих і невиробничих організацій), релігійних, міжнародних та інших організацій. Всі вони зайняті суспільно корисною працею. Суспільно корисною працею зайняті також працівники, що забезпечують виховні і освітянські функції, здійснюють правоохоронну діяльність, надають послуги, створюють матеріальні цінності та ін. Вони також є службовцями, але не представляють інтереси держави чи її органів. Близькою за змістом до державної є служба в органах місцевого самоврядування, оскільки це органи публічної (місцевої) влади, а її службовці є представниками цих органів, виконують публічні повноваження, а в деяких випадках повноваження, делеговані їм органами місцевої державної влади. Від державних службовців, таким чином, всі інші службовці відрізняються тим, що не наділені державно-владними, публічними повноваженнями, не служать державі, а служать

місцевій громаді, конкретній організації, об'єднанню громадян, партії та ін.

Державні службовці становлять соціальну групу індивідуальних суб'єктів права, виконують соціально важливі функції держави чи її органів, організацій. Залежно від місця служби (органу, організації), де повноваження виконуються державними службовцями, службовців розглядають у широкому чи вузькому значенні. В широкому значенні до державних службовців відносять осіб (фізичних), які здійснюють державні функції не лише в державних органах, а і в інших державних організаціях — на підприємствах, в установах.

У вузькому значенні державні службовці — це особи, які займають посади в державних органах та їх апараті, на оплатній професійній основі виконують завдання та функції держави і отримують заробітну плату за рахунок державних коштів. До державних службовців належать і особи, що займають посади в структурних підрозділах органів держави та апараті структурних підрозділів.

Незважаючи на зростання чисельності службовців державних органів та їх апаратів кількість державних службовців у цих інституціях (чиновників) значно менша порівняно з тими, що працюють у всіх інших державних організаціях (на підприємствах, в установах — медичних, освітянських, соціально-культурних та ін.). Слід також зазначити, що лише державні службовці у вузькому значенні слова наділені владними, правоохоронними, управлінськими в прямому розумінні повноваженнями, які застосовуються не лише в системі відповідного органу, а й поширюються на структурні підрозділи, підвідомчі підприємства, установи.

У спеціальній юридичній літературі державні службовці визначаються по-різному. Поширеною є думка, згідно з якою державний службовець — це особа, яка виконує безпосередньо, постійно чи тимчасово, на платній основі службові обов'язки в державному органі чи апараті державного органу¹; або виконує роботу по здійсненню державних функцій²; чи займає постійну або тимчасову посаду в державному апараті і отримує винагоро-

¹ Див.: *Власов В. А., Студеникин С. С.* Советское административное право. — М., 1959. — С. 107.

² Советское административное право / Отв. ред. А. Е. Лунев. — М., 1960. — С. 198-217.

ду за свою працю¹; обіймає в порядку, встановленому правовими актами, посаду в державній організації: органі державної влади, на підприємстві, в установі, організації²; особи, які працюють у державних органах та апараті адміністрації державних підприємств, об'єднань, установ й організацій на певних посадах³, та ін.

Останнім часом у зарубіжній спеціальній літературі з'явилися погляди на тотожність служби в державних органах і їх апараті та муніципальних органах (органах місцевого самоврядування)⁴. На нашу думку, викликає сумнів доцільність віднесення службовців органів місцевого самоврядування до державних, оскільки вони виконують повноваження органів місцевого самоврядування в інтересах не всієї держави, а лише певної громади, певного регіону і не від імені держави чи її органів. Про це свідчить і чинне законодавство України. Так, до прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на службовців цих органів відповідно до постанови Верховної Ради України поширювалося положення Закону України про державну службу, що, однак, не давало підстав для прирівнювання чи ототожнення цих двох видів служби, а після прийняття названого Закону службові відносини в системі місцевого самоврядування взагалі отримали самостійне регулювання. Тому об'єднувати в одному понятті визначення державного і муніципального службовця не зовсім коректно. Тим більше, що наведене Ю. М. Старіловим у цьому зв'язку поняття не може бути сприйняте законодавцем через значний обсяг (воно громіздке), недотримання юридичної техніки, відсутність термінологічної чіткості. Так, він пише: «Державним і муніципальним службовцем є громадянин Російської Федерації, який обіймає у встановленому федеральним законодавством та законодавством суб'єктів Федерації порядку включену в штат посаду в структурі державної і муніципальної адміністрації (виконавчої, законодавчої і судової влади), має кваліфікаційний розряд (спеціальне звання, ранг, чин, ступінь, клас), що уклав з державним органом трудовий договір (прийняв при-

¹ Советское административное право / Отв. ред. А.Е. Лунев. — С. 90.

² Див.: *Баган Т.* Службовець державної установи та організації: поняття та характеристика правового статусу // *Адміністративне право в контексті європейського вибору України: Зб. наук. пр.* — К.: Міленіум, 2004. — С. 111-112.

³ Див.: *Битяк Ю. П.* Державна служба в СРСР і розвиток її демократичних основ. — С. 26.

⁴ Див.: *Старілов Ю. Н.* Службное право. Учебник. — С. 312; та ін.

сягу на вірність Російській Федерації), здійснює від імені держави надані йому функції та повноваження (в тому числі і державно-владні), отримує грошове утримання (заробітну плату) та має гарантований державою соціально-правовий статус»¹.

Державна служба органічно пов'язана з державою, її роллю та місцем в житті суспільства. В діяльності державних службовців одержують свою реалізацію завдання та функції держави, оскільки кожна посада — це коло службових повноважень, які складають частину компетенції відповідного органу, вона невідривно пов'язана з його структурою і в той же час має за мету організацію особового складу державного органу чи його апарату — державних службовців. З посадою — первинним структурним підрозділом (одиницею) пов'язане коло питань: встановлення посад, правила та способи їх зміцнення, службова кар'єра, порядок переходу з однієї посади на іншу і інші. Таким чином, якщо державну службу розглядати з точки зору місця, яке вона займає в державній організації, то вона починається там, де встановлюється посада. Встановлення посад завершує організацію державних органів та їх апарату.

Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правовий стан. Від посади залежить обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює.

На наш погляд, наведене у Законі України «Про державну службу» поняття посадових осіб, під якими розуміють керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, не повною мірою відповідає вимогам часу і практики. Воно не може задовольнити з принципів позицій. По-перше, маємо нечіткість поняття, оскільки в ньому говориться про державних службовців, на яких законом та іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, а в преамбулі Закону говориться, що він визначає статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті. По-друге, в понятті говориться про осіб, що наділені консультативно-дорадчими функціями. Але консультативно-дорадчими функціями можуть бути наділені не лише посадові, а й інші особи, як

¹ *Старілов Ю. Н.* Службное право: Учебник. — С. 317-318.

практично це і буває. Включення осіб у Законі про державну службу, що наділені консультативно-дорадчими функціями, в поняття посадових осіб, на наш погляд, пов'язане з фактом назви цілого ряду посад у центральних органах виконавчої влади та інших органах держави — «консультант», «радник». Але, якщо такі «консультанти» і «радники» не наділені організаційно-розпорядчими, а краще було б сказати — владно-розпорядчими функціями, то вони не можуть бути віднесені до посадових осіб.

З цього приводу доцільно звернути увагу та те, як трактуються консультативно-дорадчі функції у монографії «Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування», в підготовці якої брали участь і керівники Головдержслужби України¹. Це функції, «що полягають у діях консультування, отримання, опрацювання, аналізу, підготовки прогнозів, планів, пропозицій, порад, рекомендацій тощо». Виникає питання, в чому ж тут полягає виконання функцій і завдань держави чи її органів? Не слід забувати і про практичне значення поняття «посадова особа» (службова особа), що тісно пов'язане з кримінальним законодавством та інститутом адміністративної відповідальності.

Законодавство України про державну службу не містить, як зверталася увага, загального поняття державного службовця. Законодавець виходить із того, що державними службовцями є особи, які здійснюють професійну діяльність, займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави, одержують заробітну плату за рахунок державних коштів і мають відповідні службові повноваження (ст. 1 Закону України «Про державну службу»). Мова фактично йде про державного службовця у вузькому розумінні (чиновника).

Здається, що для формулювання поняття «державний службовець» необхідно визначити ознаки, які відрізняють цю категорію службовців від інших, та те, яким буде підхід законодавця до визначення — у широкому чи вузькому розумінні. Мова в законі буде йти про всіх державних службовців чи лише про «чиновників» — службовців державних органів та їх апарату або ще вужче — службовців органів виконавчої влади та їх апарату.

До таких ознак можна віднести те, що:

¹ Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / За заг. ред. О.Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — С. 258.

- державна служба в Україні є професійною діяльністю осіб, які мають відповідну кваліфікацію, освіту, досвід для зайняття посади;
- посади займаються в державних органах і їх апараті (органах виконавчої влади та їх апараті) — вузьке розуміння; на державних підприємствах, в державних установах (організаціях) — широке розуміння;
- державна служба є частиною або однією із сторін організаційної діяльності держави;
- зміст діяльності державних службовців полягає у виконанні функцій і завдань держави, її органів та організацій;
- за державним службовцем закріплене коло посадових повноважень, він наділений відповідним статусом для виконання функцій і завдань держави, створення умов щодо реалізації громадянами своїх прав у різних галузях і сферах;
- державний службовець є громадянином України;
- державний службовець отримує заробітну плату за рахунок державних коштів.

Якщо наведені ознаки взяти за аксіому, то можна сформулювати поняття державних службовців.

Державними службовцями є громадяни України, які здійснюють професійну діяльність на посадах (або адміністративних посадах) у державних органах та їх апараті (органах виконавчої влади та їх апараті), на державних підприємствах, у державних установах (організаціях), наділені повноваженнями щодо практичного виконання функцій і завдань, покладених державою на відповідні органи і організації для забезпечення реалізації громадянами своїх прав у різних галузях і сферах суспільної діяльності, і отримують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Безумовно, наведене поняття не є таким, що повністю відображає всі риси, притаманні державним службовцям як суб'єктам права. Але, на думку автора, воно може бути сприйняте в цілому законодавцем, оскільки охоплює основні ознаки, які характеризують цю категорію (вид) службовців.

§ 2. Види державних службовців. Питання класифікації

Державна служба як правовий інститут являє собою сукупність правових норм, які регулюють відносини, що склада-

ються в процесі організації державної служби та виконання державними службовцями покладених на них завдань. Суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення державної служби, різнопланові і великі за своїм обсягом. Одні з них складаються в процесі організації державної служби, інші — при практичному здійсненні державної служби. З цього приводу важливе місце при проходженні державної служби має службова кар'єра.

Процес організації державної служби пов'язаний із встановленням правового статусу конкретної посади, способів зайняття посад на державній службі та умов вступу на неї, а також підготовкою, підбором та розстановкою кадрів державних службовців, зарахуванням їх на посади.

При практичному здійсненні державної служби відповідні відносини складаються як в процесі діяльності державного службовця в межах державного органу чи його апарату, де він займає посаду, так і за їх межами.

Вирішення питань про зарахування на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці пов'язане з відносинами як першої, так і другої групи. З цією метою законодавець встановлює порядок прийняття та проходження державної служби і норми поведінки службовця, вводить категорії посад службовців та ранги, які їм присвоюються, ставлячи їх в основу службової кар'єри.

При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах конкретної категорії посад відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на ній два роки. Черговий ранг у межах категорії посад може бути присвоєний достроково за виконання особливо відповідальних завдань. За сумлінну працю державному службовцю може бути присвоєний ранг за межами відповідної категорії посад. Присвоєний ранг зберігається за державним службовцем і в випадках, коли він перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, а потім повернувся на неї. Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання обов'язків народного депутата зараховується до стажу державної служби. Позбавлення рангу допускається лише за вироком суду.

Встановлення категорій посад та рангів державних службовців має велике значення для забезпечення ефективності державної служби, стабільності кадрів, оскільки дозволяє вирішувати бага-

то питань, пов'язаних з підготовкою, підбором, розстановкою, перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, просуванням по службі, а також оплатою праці та пенсійним забезпеченням. Нині практично у всіх країнах Європи, а також в Канаді, США і деяких інших у законодавчому порядку встановлюються категорії посад та ранги. Разом з тим слід зауважити, що за рекомендацією відповідних служб країн європейського співтовариства в основу класифікації посад державних службовців у країнах Європи кладеться рівень освіти. За цим критерієм виділяється чотири групи категорій державних службовців А, В, С, Д (вища, висока, середня та проста служба). Відповідно ці групи підрозділяються на 16 підгруп (ФРН). Табелі про ранги ФРН передбачає групи з А1 по А5 — нижчі чини, з А6 по А9 — середні, з А10 по А13 — вищі першого ступеню, з А14 по А16 — вищі другого ступеню¹. При такій системі рівень заробітної плати, пенсійне забезпечення, медичне обслуговування тощо не пов'язується з видами виконуваної службовцем роботи — служба в департаменті, державних навчальних закладах, медичних установах, армії, поліції, державних підприємствах і т.п. Все це водночас не веде до вирівнювання оплати праці чиновників, оскільки пов'язується з тим, до якої групи з чотирьох входить конкретна посада, якими є рівень освіти службовця, кваліфікація, час роботи на державній службі, вік службовця. Розміри, структура та динаміка виплат визначається спеціальним законом про оплату. Федеральний закон про чиновників передбачає, що матеріальне забезпечення складається з основного окладу, територіальної надбавки, надбавки на дітей, за вислугу років, за звання та ін., враховується і вид освіти. Юристи-чиновники завжди отримували і отримують більшу заробітну плату, ніж неюристи, що забезпечується особливою політикою оплати функцій чиновника-юриста. В той же час уніфікація державної служби переслідує певну мету:

а) державного службовця можна перевести на іншу службу, навіть більш низьку, в інше місце, без зниження заробітної плати (оскільки він одержує заробітну плату за тією категорією, в якій був раніше;

б) виключається конкуренція одного службовця з іншими в змаганні посісти більш високу посаду лише через заробіток;

¹ Государственная служба основных капиталистических стран. — М.: Наука, 1977. — С. 274.

в) наймачі не можуть переманювати з одного державного відомства в інше службовців, надаючи їм більш високу оплату.

Віднесення посад до категорій та поділ їх на групи (ранги) проводиться по всіх видах державної служби — армія, суд, освіта, медичне обслуговування і т.д. Залежно від освіти в одній категорії можуть бути керівник департаменту (управління, відділу), професор, лаборант, експерт та інші.

В Україні, як раніше зазначалось, в основу класифікації посад державних службовців та рангів, які їм присвоюються, покладені зовсім інші критерії. Це пояснюється рядом об'єктивних і суб'єктивних причин. Схема категорій посад державних службовців та їх рангів, закріплена в ст. 25 Закону про державну службу, не може бути визнана універсальною, оскільки навряд чи можливе її використання при класифікації посад державних службовців, що працюють у державних навчальних, медичних закладах, міліції, армії, на державних підприємствах. Тому, на нашу думку, потрібно розробити нову схему класифікації посад державних службовців, яка дозволяла б провести уніфікацію державної служби в Україні, відповідала європейській, що дозволить нашій державі більш вільно запроваджувати ті процеси, які йдуть в європейських та інших державах світу. Тим більше, що відповідно до Програми кадрового забезпечення державної служби вивчення та творче використання зарубіжного досвіду з питань державного управління є одним із засобів інтеграції української держави у світову спільноту, а стратегічне завдання міжнародного співробітництва у цій галузі полягає у забезпеченні участі України у світових процесах удосконалення державних і міжнародних управлінських структур, комплектування їх висококваліфікованими фахівцями.

Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу від 05.03.2004 р. спрямована на дальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів Європейського Союзу, що, зрештою, сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг.

Адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватись за такими пріоритетними напрямками:

— вдосконалення правових засад функціонування державної служби;

- реформування системи оплати праці державних службовців;
- встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою;
- професіоналізація державної служби¹.

Нову схему класифікації посад потрібно прийняти як державний стандарт (у загальних рисах), закріпивши в законодавстві про державну службу в Україні, а потім конкретизувати в законах, що регулюють окремі види державної діяльності. Слід зазначити, що зараз в органах внутрішніх справ, у Збройних Силах України, Службі безпеки України, прокуратурі діє схема, де виділяються чотири категорії посад — найвищий особовий склад, вищий, середній і молодший (у Збройних Силах та інших військових формуваннях виділяють ще і сержантський, який фактично є молодшим).

Класифікація державних службовців на види (групи) може здійснюватися за різними критеріями (ознаками). Залежно від такого критерію, як виконання спеціальних професійних обов'язків, та характеру державної служби виділяються цивільні та мілітаризовані державні службовці. Перші — крім відповідних рангів, що належать до певних категорій посад державних службовців, інших звань не мають. Їх правовий статус регулюється в повному обсязі Законом України «Про державну службу», що, однак, не виключає можливості встановлення деяких особливостей проходження державної служби в окремих галузях та сферах. Наприклад, у місцевих державних адміністраціях (про це мова йде в Законі України «Про місцеві державні адміністрації»), в сфері освіти (Закон України «Про освіту») та ін.

Стосовно державної мілітаризованої служби та її службовців у чинному Законі про державну службу говориться лише, що регулювання правого положення державних службовців, які працюють в апараті органів Служби безпеки України, внутрішніх справ, митної служби та інших, здійснюється відповідно до Закону про державну службу, якщо інше не передбачено законами України. Однак вже те, що таким службовцям присвоюються не

¹ Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 10. — Ст. 578.

ранги, а спеціальні звання, говорить про необхідність врегулювання правового статусу цієї групи державних службовців іншими законами, а не Законом про державну службу в Україні. Фактично в нашій державі правове положення осіб, що перебувають на мілітаризованій службі, регулюється так званими «спеціальними» законами — «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», «Про загальний військовий обов'язок та військову службу», Митним кодексом України та ін.

Залежно від гілки влади (відповідно до конституційного принципу поділу влади на гілки) державних службовців можна віднести до службовців, що займають посади в апараті законодавчого органу, органах виконавчої влади та їх апараті, апараті судових органів.

Якщо в основу поділу державних службовців покласти такий критерій, як вид діяльності (виконуваної роботи), то доцільно сказати про державних службовців, крім вже названих, які працюють в апараті органів прокуратури, Вищої ради юстиції України, Центральної виборчої комісії, Рахунковій палаті, оскільки ці державні органи не належать до жодної з визначених у Конституції України гілок влади.

Положення Закону України про державну службу дають можливість виділити дві групи державних службовців. Так, виходячи зі змісту приписів ч. 1 ст. 1 названого Закону, державними службовцями є особи, які займають посади в державних органах та їх апараті і отримують заробітну плату із державних коштів. Критерієм поділу державних службовців на види в даному випадку виступають виконувані функції та повноваження. Одні службовці реалізують політику, визначену в тій чи іншій галузі (сфері) державного управління, інші забезпечують цю діяльність або ж діяльність судових, прокурорських органів, Рахункової палати та ін. При цьому перші, як правило, завжди виступають як посадові особи, другі ж можуть бути як посадовими особами, так і просто державними службовцями. Державні службовці, які не належать до посадових осіб, обіймають посади спеціалістів різних галузей і сфер державного управління, але не наділені державно-владними, розпорядчими повноваженнями, їх функції полягають у виконанні дорадчих, консультативних повноважень, забезпеченні ефективного вирішення питань, що стосуються діяльності відповідного державного органу. Спеціалісти різних департаментів, управлінь, відділів міністерств, місцевих державних адміністрацій готують рішення, надають допомогу у вирішенні тих чи інших питань як керівництву

органу, так і нижчим за посадою особам: секретаріати судів, помічники суддів, працівники апарату прокуратури забезпечують нормальне функціонування цих органів. Керівники апаратів відповідних органів безумовно є посадовими особами, оскільки, крім виконавських, здійснюють ще і розпорядчі повноваження.

Посадові особи державних органів та їх апарату є завжди державними службовцями, оскільки виконують державно-владні, організаційно-розпорядчі функції. Серед них особливе місце посідають керівники та заступники керівників відповідних органів та їх апарату. Вони є носіями влади відносно підпорядкованих їм працівників. Якщо ж керівники та заступники керівників є представниками влади (органів внутрішніх справ, митних органів, державних адміністрацій та інспекцій, інших контролюючих та наглядових органів), то їх повноваження поширюються і на не підпорядкованих їм суб'єктів (як фізичних, так і юридичних осіб). За певних обставин представники влади можуть застосовувати до не підпорядкованих їм осіб, у тому числі громадян, заходи адміністративного примусу. На думку автора, при виконанні службових обов'язків, незалежно від того, яку посаду займає представник влади, він є носієм влади, а тому може бути віднесений до посадових осіб (постовий міліціонер, спеціаліст податкової адміністрації та ін.).

В юридичній літературі за часів Радянського Союзу була прийнята класифікація державних службовців за владними повноваженнями на три групи — керівники (посадові особи), спеціалісти (оперативний склад) і допоміжний (технічний) персонал¹. Збереглася така класифікація і після проголошення Україною та іншими країнами СНД незалежності². Крім названого критерію «владні повноваження» важливе значення для виділення груп (видів) державних службовців має сам підхід до вирішення проблеми визначення державної служби. Яка служба, служба в яких органах, установах, організаціях має відноситися до державної? Як і за часів існування Радянського Союзу, так і нині не лише в Україні чи Росії,

¹ Служащий советского государственного аппарата. — М.: Юрид. лит., 1970. — С. 29-31; *Конин Н. М.* Классификация советских государственных служащих // Служба в государственных и общественных организациях. — Свердловск, 1988. — С. 35.

² Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков, О. Д. Крупчан та ін. — К.: Ін-Юре, 1998. — С. 13-18; *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М.: ТЕИС, 1995. — С. 143-144.

а практично в усіх європейських державах до поняття державної служби, її визначення існують різні підходи. Вона трактується у вузькому і широкому розумінні. В першому випадку до державної (публічної) служби відносили лише службу в органах державного управління (нині це фактично органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), в другому — до державної відносили службу всіх службовців, які виконували повноваження в будь-яких державних організаціях — органах державного управління, на державних підприємствах, в установах, оскільки всі вони були державними, державною власністю, а відтак виконували функції, притаманні державним інституціям.

За такою класифікацією виділяють: допоміжний (технічний) персонал, спеціалістів, посадових осіб та представників адміністративної влади.

Діяльність допоміжного персоналу пов'язується з виконанням матеріально-технічних дій (операцій), які не тягнуть за собою юридичних наслідків, але мають велике значення в управлінській практиці, оскільки в процесі такої діяльності готуються умови для здійснення юридично значущих дій. До складу допоміжного персоналу відносять секретарів, діловодів, архіваріусів, лаборантів, стенографістів та ін.

Спеціалістами вважаються службовці, які мають професійні знання в окремих галузях та здійснюють професійну діяльність. Це лікарі, вчені, агрономи, юрисконсульти та ін. Їх посади не пов'язані з керівною діяльністю і не породжують юридичних наслідків. Лише в окремих випадках їх дії можуть створювати юридичні наслідки, наприклад, викладач приймає іспити, лікар видає лікарняний листок і т. ін.

До посадових осіб традиційно відносять тих службовців, які наділені державно-владними повноваженнями та на яких покладалося здійснення організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих та контрольно-наглядових функцій. Їх дії, пов'язані з виконанням цих функцій, завжди тягнуть за собою юридичні наслідки, оскільки здатні породжувати, змінювати, припиняти конкретні правові відносини.

Представниками адміністративної влади визнаються службовці, чиї дії поширюються на осіб, що їм не підпорядковані (працівники міліції, державних інспекцій, державної контрольно-ревізійної служби та ін.). Вони наділені правом застосовувати адміністративний примус, а деякі з них — і адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення.

Безумовно, вади при такій класифікації, що наведена вище (поділ на три групи), є. Але не можна погодитися з точкою зору Ю. М. Старілова, що така класифікація була принципово неправильною, оскільки «була спрямована проти організації ефективної державної служби і породжувала багато проблем», оскільки, на його думку, потрібно було опрацювати такі поняття, як «посадові особи», «представники влади», «відповідальні працівники» тощо, що на практиці складало непереборні труднощі¹.

По-перше, за будь-якої класифікації державних службовців на види потрібно опрацювати наведені вище поняття, оскільки вони повинні отримати законодавче закріплення. У чинному Законі України про державну службу вже є визначення посадової особи. Інша справа, чи вдале воно.

По-друге, визначення поняття «представник влади» є більш точним, ніж «представник адміністративної влади», оскільки пов'язане з поділом служби на цивільну і мілітаризовану та з наділенням ряду державних службовців повноваженнями по застосуванню заходів адміністративного примусу (представників державних інспекцій, служб). Фактично і нині в Україні (та і в Російській Федерації) до цієї групи державних службовців належать ті ж самі особи, що і при Радянській владі.

По-третє, що стосується поняття «відповідальний працівник», то до цієї категорії відносилися керівники, їх заступники.

Головним же є обґрунтоване визначення критерію, який покладається в основу віднесення працівників до державних службовців та певних їх груп (видів). У зв'язку з цим необхідно визначити чіткі межі між державно-службовими (публічно-правовими) відносинами та відносинами, що мають приватно-правовий характер, регулюються нормами трудового права, трудовою угодою (контрактом).

З огляду на сказане має будуватися і законодавство про державну службу. Законодавець може йти двома шляхами. Тому можна запропонувати два варіанти регулювання державної служби в Україні, прийнявши за основу єдине поняття (тлумачення) «державної служби».

Перший варіант (який формально прийнятий нині) — це трактування державної служби лише як інституту публічної служби, що здійснюється у державних органах та їх апараті і органах місцевого самоврядування. За таких умов поняття держав-

¹ Див.: *Старілов Ю. Н.* Службное право: Учебник. — С. 346.

ної служби не буде охоплювати роботу найманих працівників у приватному секторі та найманих працівників в апараті державних органів і органів місцевого самоврядування. Безперечно, правове регулювання роботи найманих працівників у державному секторі відрізнятиметься від правового регулювання роботи найманих працівників у приватному (недержавному секторі). Працівники державного сектору виконують публічні функції та завдання, оскільки суб'єкти, в яких вони працюють, інституційно належать до публічного сектору, що вимагає особливого режиму праці. Залежно від обсягу публічних завдань, виконання яких є необхідним для держави і суспільства, поняття публічної служби може розширюватися.

За умов визначення державної служби як складової частини публічної служби, яка здійснюється лише в органах виконавчої влади та їх апараті й органах місцевого самоврядування та їх виконавчих органах, всі державні службовці можуть поділятися на посадових осіб, а також тих службовців, які не здійснюють функцій «публічної адміністрації», виконують роботу як наймані працівники. В такому разі всі працівники апарату законодавчого органу, судів, прокуратури, Центральної виборчої комісії, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо будуть виступати не як державні службовці, а як наймані працівники. Враховуючи, що нині вони віднесені до певних категорій посадових осіб, виключення їх з числа державних службовців погіршить їхній правовий статус, а це призведе до звуження змісту та обсягу наявних у них прав. У зв'язку з цим доцільно чітко визначити і законодавчо оформити зміст інституту державної служби як служби в державних органах та їх апараті, що дозволить виокремити та врегулювати в законі службу в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів.

Другий варіант визначення груп (видів) державних службовців пов'язується з визнанням державної служби як «служби державі» і включає в себе такі сфери:

а) службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, що не пов'язана з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо);

б) службу в державних органах, що наділені державно-владними повноваженнями (всі органи державної влади та інші суб'єкти з делегованими повноваженнями державної влади);

в) мілітаризовану службу (крім строкової), яка охоплює такі види:

- службу в усіх видах Збройних Сил України;
- службу в Прикордонних військах України;
- службу у Внутрішніх військах МВС України;
- службу у Службі безпеки України;
- службу в Державній службі охорони України;
- службу в органах виконання покарань;
- службу в озброєних формуваннях органів внутрішніх справ

тощо.

Для позначення другої (п. б) та третьої (п. в) сфери служби в державі використовується власне поняття «державна служба», тобто це завжди служба в державних органах (та їх апараті), котрі виконують повноваження державної влади.

Відтак, ключовою об'єднуючою ознакою інституту державної служби виступає наявність у відповідних органів, де відбувається служба, державно-владних повноважень.

У цьому значенні державна служба також не є цілком однорідною і охоплює дві основні сфери.

1. Служба в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів. Сюди мають бути віднесені державні службовці, які не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність.

Використовуючи практику ряду європейських країн, цей вид державної служби доцільно визначити як «цивільну^у службу» і включити до неї службу:

- у Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президентові України;
- в Апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради;
- у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів;
- в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- в апараті органів прокуратури;
- неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ;
- неатестованих працівників апарату (штабу) військових формувань;
- в апараті судових органів;
- державних судових виконавців та працівників деяких інших органів.

Особливе місце займає служба на патронатних посадах в органах державної влади.

Зазначений вид державної служби може бути предметом регулювання окремого закону з орієнтовною назвою — Закон «Про цивільну службу», який має виконувати функції чинного Закону «Про державну службу», оскільки останній фактично присвячений саме службі в органах виконавчої влади, апараті цих та інших державних органів.

2. Служба в інших державних органах (суд, прокуратура), а також у тих органах виконавчої влади, повноваженням яких властива суттєва специфіка, а їх службовці мають спеціальні звання і виконують специфічні функції (дипломатичні, пожежні, податкові, природоохоронні, митні тощо).

Цю службу слід вважати спеціалізованою державною службою, в яку входять такі самостійні види:

- а) дипломатична служба;
- б) служба в апараті Міністерства з надзвичайних ситуацій та його структурних підрозділах (у тому числі пожежна);
- в) служба в органах внутрішніх справ (у тому числі в міліції);
- г) служба в органах прокуратури;
- д) служба в судовій системі;
- е) митна служба;
- є) податкова служба і деякі інші види.

Головне, що кожний з цих видів потребує врегулювання окремим законом з відповідними назвами, що відбивають характер спеціалізованої служби.

Другий варіант визначення державної служби дає можливість для розвитку інституту державної служби в Україні. В перспективі він дозволяє поширити коло державних службовців. До них будуть відноситися не лише посадові особи власне державних органів та їх апарату, а й працівники всіх інших державних організацій бюджетної сфери — наукових установ, установ охорони здоров'я, навчальних закладів та ін., що виконують організаційно-управлінські чи професійні функції за профілем відповідної установи. До цієї системи можна віднести і працівників (управлінський апарат) державних підприємств.

Як відомо, у ряді країн є досвід поширення статусу державних службовців на усіх працюючих, зокрема, у державних установах освіти, науки, культури тощо. Наприклад, у ФРН, Голландії (Нідерландах). Так, у ФРН залежно від змісту державної служби і характеру діяльності чиновників посади, що вони займають, а відповідно види державної служби поділяються на чотири рівні. Окремо виділяється п'ята група державних службовців — політичні чиновники.

Перша група (A1 — A5) — прості посади (проста державна служба) — нижчий ранг. Це категорія працівників, які виконують функції помічників чиновників, лаборантів, кур'єрів та ін. Для зайняття таких посад необхідно мати загальну освіту, яка отримується після закінчення дев'яти класів, або отримати рівноцінну освіту в освітньому закладі та пройти спеціальне навчання, підготовку до служби. Іспит при цьому не складається.

Друга група (A5 — A9) — середні посади (середня публічна служба) — середній ранг. До цієї категорії належать особи з 10-річною освітою, що пройшли дворічну підготовчу службу у державно-правовому навчальному закладі та успішно склали іспит на проходження служби. Це вчителі початкових і середніх шкіл, поліцейські, агрономи, урядові асистенти та інші спеціалісти.

Третя група (A9 — A13) — високі посади (підвищена публічна служба) — високий ранг. Для зайняття таких посад необхідно отримати середню освіту (12-річну), закінчити вищу школу або отримати рівнозначну освіту в навчальних закладах, пройти трирічну підготовчу службу та скласти іспит на проходження служби. Під час підготовчої служби слід пройти навчання у спеціальній вищій школі, набути спеціальні знання та професійні практичні навички. До цієї категорії належать урядові та фінансові інспектори, поліцейські комісари та інші посадові особи.

Четверта група (A13 — A16) — вищі посади (вища публічна служба) — вищий ранг. До цієї групи належать провідні спеціалісти міністерств, інших управлінських органів влади, керівники навчальних закладів, ректори, завідувачі кафедрами та ін. Крім вищої освіти (термін навчання не менше 3-х років) та складання державного іспиту вони мають пройти підготовчу службу протягом двох років та скласти іспит на проходження служби. Для зарахування на постійну роботу ці особи проходять дво- або трирічний випробувальний строк та складають другий державний іспит.

До політичних державних службовців належать особи, які займають керівні посади в органах державної влади. Коло політичних державних службовців чітко визначається чинним законодавством — міністри, їх заступники, вищі посадовці державних органів, у тому числі виконавчих (відомств). Протягом проходження служби на «політичних посадах» вони зобов'язані поділяти погляди, завдання та цілі уряду. Політичні чиновники можуть бути звільнені з посад без пояснення причин. Якщо політичному чиновнику не може бути надана рівноцінна посада

(наприклад, заступника міністра) з організаційних чи інших причин, то йому призначається пенсія незалежно від віку та стажу роботи. При зміні політичного складу уряду (приходу до влади іншої партії) чиновник вправі претендувати на призначення його на попередню чи рівноцінну посаду¹.

Право та законодавство нашої держави може використовувати позитивний досвід у регулюванні державно-службових відносин в інших європейських країнах. Про необхідність адаптації законодавства України про державну службу до європейських стандартів говориться, зокрема, в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки»², «Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу». Безумовно, слід використовувати рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи «Реформа служби в країнах Європи» 2003 р. Важливо, щоб нове законодавство України про державну службу враховувало наші традиції, досвід у регулюванні ряду проблем, чітко визначало, що таке державна служба, різні її види, а відповідно і види державних службовців, встановлювало правові засади режимів кожного з видів державної служби, розвивалося системно, з урахуванням головної мети — ефективного виконання функцій державних органів, публічних завдань.

Єдиного поняття державної служби законодавство України не встановлює, як не існує і єдиного поняття «посадова особа», «службова особа», «державний службовець» та ін. У нашому конкретному випадку ці терміни набувають свого значення та звучання. Однак, якщо в основу класифікації державних службовців покласти види службової діяльності та суб'єкту приналежність органу (організації), де служба здійснюється, то можна виділити ознаки, які дозволяють віднести тих чи інших працівників до державних службовців. Такими засадничими ознаками є:

1) державна служба — це діяльність осіб у державних органах, установах чи організаціях, яка ґрунтується на публічно-правових приписах;

¹ Государственная служба основных капиталистических стран. — С. 236, 245, 277; та ін.

² Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 — 2011 роки: Послання Президента України від 30.04.2002 р. // Урядовий кур'єр. — 2002. — 4 червня.

2) державні службовці здійснюють організаційну діяльність, яка спрямована на виконання завдань і функцій держави, а відповідно державного органу (організації), в якій вони працюють. Організаційна діяльність пов'язана також з особливостями комплектування державних органів та їх апарату та правовим регулюванням державно-службових відносин;

3) державна служба передбачає діяльність на службі у суб'єкта публічного права, вона є часткою державної діяльності;

4) оплата праці державних службовців здійснюється, як правило, із коштів Державного бюджету і лише в деяких випадках може здійснюватися з інших джерел (наприклад із коштів державних підприємств або коштів недержавних організацій, якщо державним службовцем виконуються додаткові види робіт, що не входять до його повноважень, — дача наукових висновків, проведення експертизи тощо).

За таких умов всі державні службовці можуть поділятися на тих, що займають «політичні посади», і тих, що займають «адміністративні посади». Серед адміністративних посад можна виділити посади керівників, заступників керівників та представників влади — які не завжди є керівниками, але їх посади пов'язані з вирішенням ряду специфічних завдань (контролюючих чи наглядових), повноваження поширюються на осіб (юридичних чи фізичних), які їм не підпорядковуються, та вправі застосовувати в практичній діяльності заходи адміністративного примусу (впливу), в тому числі адміністративні стягнення.

Найбільш принципово важливим є розмежування політичних і адміністративних посад в органах державної влади.

Політична посада — це визнана Конституцією та законами України посада в органах державної влади, яка обіймається внаслідок обрання на неї українським народом або призначення всенародно обраними носіями державної влади на визначений законом термін чи з метою реалізації політичної програми. На політичні посади особи можуть обиратися або призначатися лише на певний термін. Термін зайняття політичної посади чітко визначається Конституцією чи законами України, такі службовці можуть бути у будь-який час відкликані або звільнені зі своїх посад (у ряді випадків з дотриманням певної процедури), на них не поширюється положення законодавства про державну службу, а відповідно адміністративна влада будь-яких службовців, що займають посади державної служби. Головне завдання для політичних посадовців — це визначення політики

в певних галузях і сферах або політичного курсу держави, законотворча робота.

Аналогічне визначення політичної посади можна віднести до виборних посад органів місцевого самоврядування. В такому випадку працівники виконавчих органів місцевого самоврядування та їх апарату мають належати до службовців цих органів.

Законодавство про державну службу не поширюється на суддів, прокурорів, оскільки вони займають спеціальні посади, правовий статус яких визначається Конституцією України та спеціальними Законами України «Про судоустрій», «Про прокуратуру». Водночас, зважаючи на традицію та умови виконання повноважень, адміністративні працівники цих органів мають належати до державних службовців, що займають адміністративні посади, а тому на них буде поширюватися законодавство про державну службу. Це стосується і працівників органів (апаратів органів), утворюваних Верховною Радою України та Президентом України, — Рахункової палати, Вищої ради юстиції, Центральної виборчої комісії, апарату Уповноваженого з прав людини, Ради Національної безпеки та оборони України та ін. Для них можуть бути встановлені особливі правила проходження державної служби.

Адміністративні посади — це посади (професійна діяльність осіб) в органах виконавчої влади (державної влади, якщо законодавство про державну службу буде поширюватись і на працівників апаратів судів, прокуратури та інших органів, про що мова велась вище) щодо практичного виконання їх функцій і завдань та які отримують заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України. Державні службовці, що обіймають адміністративні посади, наділені державно-владними повноваженнями для здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Якщо прийняти за основу, що крім працівників державних органів та їх апарату до державних службовців належать керівники, заступники керівників, керівники структурних підрозділів, їх заступники, спеціалісти державних підприємств, установ та організацій, то в цьому випадку їх правовий статус має регулюватися законодавством про державну службу, в іншому випадку вони не є державними службовцями за статусом (не мають статусу державного службовця), їх відносини з органами (керівниками) регулюються законодавством України про працю. Вони

виконують свої повноваження на умовах трудової угоди (контракту). З цього приводу слід підтримати думку про врегулювання відносин між державним службовцем і відповідним державним органом не на основі трудового законодавства, а на підставі законодавства про державну службу¹.

Безумовно, для офіційної діяльності службовців на політичних чи адміністративних посадах важливе значення має робота, що її виконує допоміжний (технічний) персонал. Він забезпечує необхідне інформаційне поле, оформляє проекти документів та рішень, веде облікову, архівну та інші види робіт. В зв'язку з цим доцільно виокремити також посади працівників органів державної влади — осіб, які не мають статусу державного службовця, а їх відносини з органом (керівником, роботодавцем) регулюються трудовим законодавством. Зокрема, до цієї групи можуть бути віднесені посади, особи на яких здійснюють допоміжні (технічні) функції: секретарки, друкарки, водії тощо. Крім того, статус працівників органів державної влади можуть мати працівники патронатних служб політиків, у тому числі іноземці (на посадах радників тощо), а також тимчасово перебуваючі на певних посадах (на час підготовки, стажування) особи, які ще не склали Присягу державного службовця. У законодавстві можна передбачити, що вони також є державними службовцями, які належать до нижчих категорій.

Поділ посад на категорії, в свою чергу, повинен бути ефективним з точки зору зручності правового регулювання прийняття на державну службу, її проходження та звільнення з державної служби.

Наведені раніше міркування залежно від функцій та повноважень державних службовців на певних посадах «цивільної» служби дозволяють службові посади поділити на чотири або три категорії.

У разі встановлення чотирьох категорій виділяються такі:

1. Категорія А — корпус вищих державних службовців — посади керівників органів державної влади чи їх апаратів, посади їх заступників (крім політичних посад). Державні службовці, що перебувають на цих посадах, приймають рішення, управляють персоналом, фінансовими, матеріальними та інформаційними ресурсами, наділені державно-владними повноваженнями.

Для цієї категорії службовців доцільно встановити спеціальні умови прийняття на державну службу, проходження державної

¹ Див.: *Мотренко Т.* Оцінки десятиріччя і уроки на завтра // Урядовий кур'єр. — 2005. — № 20. — 3 лютого.

служби та звільнення з державної служби для забезпечення достатніх гарантій захисту від впливу політиків, а також з метою збереження та раціонального використання потенціалу цих осіб для системи державного управління. Наприклад, однією з таких особливостей може бути обов'язковість погодження будь-яких рішень (про призначення, переведення, звільнення) щодо цих службовців з органом управління державної служби (Головдержслужбою України) чи незалежним колегіальним органом (за зразком Вищої ради юстиції). Іншими особливостями правового статусу службовців цього корпусу є вимоги щодо політичної нейтральності, право на відставку тощо.

Виокремлення корпусу вищих державних службовців можна робити, не лише запроваджуючи у законодавчий обіг конструкції «корпус вищих державних службовців», але й через спеціальне (специфічне) регулювання порядку прийняття, проходження та звільнення з державної служби службовців, які займають посади категорії «А».

2. Категорія Б — посади керівників структурних підрозділів органів державної влади чи їх апаратів або прирівняні до них посади, державні службовці на яких здійснюють організаційно-розпорядчі функції.

3. Категорія В — посади спеціалістів, консультантів, радників, експертів та інші посади, державні службовці на яких здійснюють консультативно-дорадчі (експертні) функції.

4. Категорія Г — посади, державні службовці на яких здійснюють технічне та інше обслуговування праці державних службовців, що займають посади категорії А, Б та В (посади помічників, секретарів, друкарок та інші).

За такого поділу посад державних службовців у межах кожної категорії можна встановити чотири ранги, тобто їх загальна кількість складе 16.

При встановленні трьох категорій державних службовців до них не будуть відноситися посади обслуговуючого персоналу, але в такому випадку є можливим збільшити кількість рангів (чинів) у межах однієї категорії.

Другий варіант дозволяє виділити корпус державних службовців (чиновників).

Доречно також зупинитися на правовому статусі осіб патронатної служби. Як відомо, патронатні служби мають лише особи, що за своїм правовим статусом належать до політиків. Серед таких службовців можуть бути іноземці, які відповідно до нині діючого

законодавства України про державну службу не можуть перебувати на державній службі в нашій державі, а відтак і приймати Присягу державного службовця. Патронатні службовці, як на нашу думку, обслуговують діяльність відповідного політичного діяча (посадовця), надають йому технічну, інформаційну допомогу, виступають радниками, експертами тощо. Це, однак, не дає змоги стверджувати, що вони, як всі інші державні службовці, виконують функції та реалізують повноваження відповідного органу. Відповідальність за свою діяльність такі особи несуть перед «патроном» — політичним діячем, а не перед державою. Сам політик визначає обсяг їх повноважень і відповідальності, функції. Особливим є і порядок зайняття ними своїх посад, звільнення. Наприклад, залишення політичної посади певним службовцем призводить до автоматичної заміни патронатної служби, оскільки інший політик буде самостійно підбирати на такі посади службовців. Якщо народний депутат України не обирається на чергових виборах, то всі його помічники, безумовно, вже не будуть на патронатній службі.

У зв'язку з наведеним вважаємо, що посади патронатних службовців не повинні відноситись (прирівнюватись) до категорій певних посад державної служби, а їх працівники до державних службовців з присвоєнням рангів. Державні службовці приносять Присягу на вірність Україні, а не конкретній особі. Тим більше іноземці — вони взагалі не можуть присягати на вірне служіння народові України (що, безумовно, не позбавляє їх права на добровільне і сумлінне виконання обов'язків на патронатній службі). Тому доцільно, щоб відносини службовців патронатної служби, які вперше зараховані на службу в державні органи чи їх апарат, регулювалися трудовим законодавством, щоб вони виконували свої повноваження на основі трудової угоди (контракту). За державними службовцями, які переводяться на патронатну службу, має зберігатися відповідний ранг. Не виключається підвищення рангу в межах категорії посади, яку займала до підвищення відповідна особа, оскільки вона може бути поновлена на державній службі, якщо для цього будуть належні можливості (вільні посади). Такий підхід, як здається, буде справедливим.

У спеціальній літературі зустрічається класифікації державних, «публічних» службовців залежно від місця проходження служби — державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування, виборні та такі, що призначаються на посади безстроково, на певний термін, на невизначений термін, з випробувальним терміном, за кваліфікаційними розрядами, по групах

державних посад державної служби та ін.¹ На наш погляд, для законодавчого закріплення видів державних службовців, встановлення категорій та рангів не всі наведені класифікації мають однакове значення. Деякі є переважно теоретичними, але, безумовно, цікавими для наукових розробок.

§ 3. Правовий статус державних службовців

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Її основними напрямками є визначення цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення державної політики та функціонального управління державною службою утворено Головне управління державної служби України та Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України, положення про яку затверджене Указом Президента України від 21.03.2000 р.²

На Головне управління державної служби покладається прогнозування і планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах, забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики в сфері державної служби в державних органах та їх апараті, розробка і внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби, розробка, координація і контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби та вирішення інших питань організації і правового регулювання державної служби.

Оскільки питання функціонування державної служби в державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішується цими органами, то є важливим створення та функціонування Координаційної ради з питань державної служби при Президенті України для визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів у сфері державної служби, об'єднання зусиль усіх державних органів щодо підвищення ефективності державної служби.

¹ Государственная служба: теория и организация: Курс лекций. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. — С. 467—470.

² Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України: Указ Президента України від 21.03.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 12. — Ст. 451.

Важливе значення має врегулювання правового статусу державних службовців державних органів та їх апарату. В частині 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу» говориться, що правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Уряду, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів господарського суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюються Конституцією та спеціальними законами України.

Правове положення державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, Служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до Закону про державну службу, якщо інше не передбачено законами України.

Правовий статус всіх інших осіб, які перебувають на державній службі, визначається чинним Законом України про державну службу, який регулює суспільні відносини щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.

Правовий статус державних службовців є спеціальним відносно правового статусу громадянина. Згідно із Законом України про державну службу державним службовцем може бути лише громадянин України. Таким чином, громадянство як політико-правова категорія виступає необхідною умовою для зайняття посади державного службовця в Україні. Оскільки правовий статус громадян розглядається як сукупність їх прав, свобод, обов'язків, відповідальності, то правовий статус державних службовців не може аналізуватися поза змістом і обсягом їх основних прав, свобод, обов'язків і відповідальності. Статус державних службовців, обсяг їх повноважень обумовлені посадою в структурі відповідного державного органу щодо практичного виконання завдань і функцій цього органу, держави в цілому.

Сукупність елементів правового статусу державного службовця передбачає визначення у законодавстві, яким чином він має діяти, які завдання вирішувати та яка відповідальність настає за неналежне виконання чи невиконання покладених обов'язків.

Державне управління (діяльність органів виконавчої влади) характеризується значною складністю. Воно має свою організаційну структуру, яка складається із взаємопов'язаних, внутрішньо

взаємозалежних елементів, що у кінцевому підсумку мають своєю метою виконання функцій державного управління. Організація управління в повсякденній діяльності здійснюється спеціальним контингентом людей, об'єднаних в апарат управління, побудований на основі певних принципів. Однак головним у його побудові й ефективному функціонуванні є правильна диференціація (розподіл на частини, встановлення субординаційних і координаційних зв'язків) усього комплексу управлінської діяльності. В основу побудови апарату державного управління покладається система утворюючих його посад, співвідношення яких не є чимось застиглим, а може змінюватися залежно від соціальної ролі органу. При цьому ефективність реалізації притаманних конкретній посаді повноважень прямо залежить від того, хто займає цю посаду.

Удосконалення державного управління, з одного боку, пов'язане з його демократизацією на всіх рівнях, спрощенням структури, об'єднанням органів управління однорідними галузями і сферами діяльності, ліквідацією зайвих ланок, проміжних і передатних структур, розширенням самоврядування і залученням громадян до управління, зміцненням контролю, а з іншої — зі створенням апарату управління, здатного уміло вирішувати завдання, що стоять перед суспільством, враховувати місцеві інтереси. В умовах політико-правової, адміністративної, економічної реформ потрібно створювати апарат нового типу, що володіє основами науки управління, сучасними інформаційними технологіями, заснований на високому професіоналізмі, демократичний, контрольований народом, здатний вирішувати економічні і соціальні проблеми.

У правовій науці проблеми поліпшення роботи органів виконавчої влади досліджуються в зв'язку з проблемами функцій, структури і форм державного управління, а також службової діяльності посадових осіб, через які реалізується управлінська діяльність, тобто як соціальне управління бачиться зовні. Такий підхід здається виправданим, але він не може бути єдиним, оскільки особлива увага при цьому приділяється діяльності окремих посадових осіб, їх груп та інших категорій державних службовців, а не всьому апарату й обґрунтуванню посад, що його складають. Місцем у державному органі або їх системі, що займає певна посада, в якій об'єктивуються її функції, в кінцевому підсумку визначається правовий статус посадової особи. Д. М. Бахрах обґрунтовано зауважує, що коли в адміністративно-правовій літературі аналізуються структура і штати органів управління, дослідники

відволікаються від їх людського субстрату, розглядають сукупність соціальних ролей, їх поділ на групи; зв'язки між ними. А отже, апарат управління в цілому можна розглядати насамперед не як велику сукупність службовців, а як систему соціальних позицій, різноманітних органів і ще більш різноманітних посад¹.

Посада визначає, які права та обов'язки може самостійно здійснювати той або інший державний службовець, оскільки вона відображає його повноваження. Тому посада розглядається як найпростіший елемент організаційної структури, комплекс прав і обов'язків, що визначають місце службовця у вирішенні організаційно-управлінських проблем. У ряді випадків до її поняття включається і відповідальність. Раніше вже зверталася увага на розподіл повноважень між Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром і віце-прем'єр-міністрами.

Встановлення посади державної служби — це прерогатива, як правило, центральних органів або «вищих» органів державної влади — Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Після встановлення посади здійснюється її заміщення, прийняття на посаду відповідної особи. Між встановленням посади і її зайняттям може пройти значний період часу.

Якщо статус посади визначається з її встановленням та характеризує посадове положення службовця, який її займе, то статус державного службовця розпочинається лише після зарахування на посаду. Правовий статус державного службовця, таким чином, визначається правовим статусом посади, при цьому встановлюється порядок вступу на державну службу (заміщення посади, правила проходження служби, заохочення службовців, відповідальності за вчинені правопорушення, звільнення з посади); повноваження службовця (права і обов'язки). З приводу сказаного можна зазначити, що правила (порядок) зайняття (заміщення) посади не входять до структури правового статусу державного службовця, оскільки цей порядок є складовою статусу посади, а не державного службовця. Відмова в зарахуванні на посаду шляхом невидання наказу або оспорювання результатів конкурсу на заміщення посади зацікавленою особою має значення для відповідних органів чи їх посадових осіб лише як скарга громадянина щодо реалізації права на державну службу, може вирішуватися і в судовому порядку, оскільки особа, яка оспорує

¹ Див.: Бахрах Д. Н. Форма государственного управления // Советское государство и право. — 1983. — № 4. — С. 25.

відмову у зарахуванні на посаду в системі державної служби, може претендувати на її зайняття, але ще не отримала статус державного службовця і не може в якості такого виступати.

Особливості правового статусу посади обумовлюють зміст вимог до претендента на її зайняття. Вимоги до кандидата на посади в державних органах і їх апараті як певні стандарти закріплені у Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Поряд з кваліфікаційними вимогами до державних службовців (освіта, стаж роботи та ін.) до кандидатів на зайняття посади висуваються вимоги як до особистості (принциповість, вимогливість, ввічливість, тактовність та ін.). Таким чином, моральні якості стають обов'язковими, оскільки закріплюються як певний державний стандарт у нормативно-правових актах.

Органи (посадові особи), які мають право добирати службовців на посади державної служби, самостійно вирішують питання про відповідність чи невідповідність певної особи вакантній посаді. Безумовно, на посаду мають зараховуватися найбільш досвідчені, професійно підготовлені люди, але рішення питання про зарахування на державну службу все ж залишається за відповідним органом чи його керівником. Усі громадяни України мають право на державну службу, що однак не означає, що будь-який громадянин може бути на державній службі, навіть якщо він повністю відповідає приписам ст. 4 Закону України «Про державну службу». На те і проводиться конкурс, щоб визначити кращого, а керівник здійснює підбір і розстановку кадрів з тим, щоб вони забезпечили необхідні процеси управління, моральний клімат у колективі. Безумовно, громадянам нашої держави надані рівні права доступу до державної служби та мають бути створені однакові можливості для зайняття державною службою.

В спеціальній літературі статус посади в ряді випадків розглядається як соціальний, організаційний та правовий¹. Принципово такий підхід не заперечується, але соціальний та організаційний статуси посади пов'язані з правовим, вони можуть визначатися лише правом — взаємовідносини з вищими та нижчими посадами, посадовими особами, громадянами (соціальний статус), місце посади в структурі органу чи його апарату та ін. (організаційний статус).

¹ Див.: *Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование.* — С. 26-27.

Тому неможливо погодитися із висунутою В. Г. Чмутовим пропозицією взагалі відмовитися від вирішення проблем характеристики посади в адміністративному і кримінально-правовому плані та розглядати її «тільки в державно-правовому аспекті»¹. Комплексний інститут права має досліджуватися представниками всіх галузей права, що його складають. Будь-який інший підхід призводить до одностороннього аналізу державної служби, різноманітної за змістом, охоплюючої відносини, що складаються в ході організації державної служби і процесі практичного її здійснення.

Розгляд проблем державної служби пов'язаний, в першу чергу, з удосконаленням структури апарату органів державного управління, в результаті діяльності якого реалізуються функції відповідних органів, а також з проблемою посади і посадової особи — однієї з категорій державних службовців, які відповідальні за практичну, організаторську спрямованість управлінської діяльності, її зміст, економічну ефективність, стан законності та дисципліни в роботі державного апарату.

Особливе значення має перша проблема. Вона безпосередньо пов'язана з роботою з упорядкування структури управління у всіх ланках. Основним напрямком, що використовується в сучасних умовах для впорядкування управління, є прийняття правових актів, за допомогою яких оптимізується система міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів публічної влади, відбувається об'єднання підгалузей чи односторонніх галузей у великі сфери з єдиним управлінським апаратом. Фактично можна говорити, що впорядкування структури управління проводиться з використанням адміністративно-правових методів. Так, на засіданні РНБОУ при обговоренні питань адміністративної реформи було прийнято ряд рішень на основі узгодження позицій всіх трьох гілок влади. Зокрема, щодо ліквідації Державної судової адміністрації та передачі її функцій у структуру судів, скорочення кількості держкомітетів, які частково увійдуть до складу відповідних міністерств, зі збереженням функцій цих структур, а частина буде координуватися і спрямовуватися міністерствами². На даному етапі суспільного розвитку

¹ Чмутов В. Г. К вопросу о понятии должностного лица в советском праве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советской юридической науки и практики. — Саратов, 1982. — С. 157.

² Урядовий кур'єр. — 2005. — 16 березня.

застосування адміністративно-правових методів удосконалення управлінських структур є виправданим, хоча і не універсальним і єдиним шляхом, дозволяє апарату утримувати свої позиції, незважаючи часом на інтереси суспільства. Безумовно, перехід до ринкових відносин — це складний процес, що вимагає врахування багатьох аспектів.

Уже зараз підприємства звільнилися від зайвого адміністративного персоналу, а державний апарат не може, як колись, командувати трудовими колективами. Слід й надалі розширювати можливості громадян щодо обрання на посади керівників, формування апарату в цілому, аж до встановлення числа управлінських ланок і кількості осіб, зайнятих у них. На жаль, в останні роки в системі виконавчої влади, правоохоронної діяльності спостерігалися зовсім протилежні тенденції, які призвели не до скорочення посад у державному апараті, а до його значного зростання (особливо в податковій, митній, міліцейській сферах та ін.).

Друга проблема — посади і посадові особи — повинна розглядатися відповідно до практичних потреб державної служби в сучасних умовах. Правовий статус посадової особи визначається займаною посадою, в якій об'єктивно відображається як її місце в конкретному державному органі, так і в системі державних органів. У спеціальній літературі пропонуються різні підходи до визначення посади і посадової особи, поділу державних службовців на категорії. В основу покладаються характер і обсяг повноважень, сфера діяльності або управління, спосіб формування апарату, форми державної діяльності та інші. Офіційні професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців даються в Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затвердженому наказом Головдержслужби України від 01.09.1999 р.¹

Довідник містить рекомендовані матеріали, які мають використовуватися при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик посадових інструкцій. Незважаючи на рекомендаційний характер Довідника, він все ж може розглядатися як обов'язковий для виконання документ, оскільки розроб-

¹ Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців (випуск 76): Наказ Головдержслужби України від 01.09.1999 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 1.

лений на виконання Закону України про державну службу. У вступі до Довідника говориться, що конкретні права та обов'язки державних службовців визначаються на основі Довідника і затверджуються у посадових положеннях та інструкціях керівниками відповідних державних органів у межах закону та компетенції.

В основу Довідника покладено посадову ознаку, оскільки вимоги до кваліфікації посад державних службовців визначаються їх посадовими обов'язками, які, в свою чергу, обумовлюють назву посади. Важливість Довідника полягає перш за все в забезпеченні єдності у визначенні посадових обов'язків державних службовців та кваліфікаційних вимог до певних категорій посад. Одночасно Довідник є основою при розробці посадових інструкцій та положень, які закріплюють обов'язки, права і відповідальність державних службовців на конкретних посадах, що сприятиме правильному розподілу праці між державними службовцями.

Правовий статус державних службовців, таким чином, відображає сутність і зміст державно-службових відносин. У свою чергу характер цих відносин зумовлює соціально-правове положення їх учасників від моменту виникнення правовідносин, наділення та реалізації прав і обов'язків, гарантій службової діяльності, службової кар'єри, відповідальності до припинення державної служби. Через названі категорії розвивається правовий статус державних службовців. Зміна державно-службових відносин веде до зміни правового статусу державних службовців.

Статус державних службовців визначається (на даний час) Законом України «Про державну службу», іншими законодавчими актами, конкретизується в нормативно-правових актах різного рівня, статутах та положеннях про окремі органи, типових професійно-кваліфікаційних характеристиках, положеннях і інструкціях, що розробляються на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад і затверджуються керівниками відповідних органів.

Правовий статус державних службовців поєднує елементи інституту державної служби від вступу на державну службу до її завершення. Він являє собою сукупність правил проходження державної служби — прав, обов'язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту, відповідальності.

Кожний державний службовець має визначений правовий статус, особливості якого пов'язані з завданнями, функціями і повноваженнями відповідного органу, а зміст статусу службовця залежить від обсягу тих повноважень, які він отримує від відповідного державного органу для виконання поставлених перед цим органом завдань і функцій. Слід звернути увагу на те, що службовці державних органів реалізують свої повноваження не лише в системі відповідного органу (внутрішньоорганізаційні) — між керівниками та підлеглими, а й за межами органу (зовнішньоорганізаційні), які мають владний, організаційно-розпорядчий характер відносно інших державних органів, їх структурних підрозділів, посадових осіб, а в певних, встановлених законами випадках і до громадян при наданні їм управлінських послуг. У зв'язку з особливостями правового статусу різних категорій державних службовців для них можуть встановлюватись особливі правила проходження державної служби. Для цивільних державних службовців одні, для мілітаризованих інші, окремі для дипломатичної служби, співробітників органів внутрішніх справ і т.п. Це і особливий порядок зарахування на державну службу, заміщення посад, правила проходження державної служби, спеціальні права та обов'язки, обмеження, порядок проходження атестації, притягнення до відповідальності.

Правовий статус державного службовця виникає з моменту зарахування на посаду. Прийняття на державну службу на посади третьої-сьомої категорій, передбачених ст. 25 Закону про державну службу, здійснюється на конкурсній основі. В цьому випадку моментом виникнення правового статусу є затвердження результатів конкурсу і видання акта (наказу) про зарахування на державну посаду та прийняття державним службовцем присяги. Якщо законодавством встановлена інша процедура (порядок) зарахування на посаду, то в таких випадках моментом виникнення статусу державного службовця є видання наказу про призначення на посаду, оскільки з цього часу для державного службовця настає можливість виконання службових обов'язків. За будь-яких обставин чи умов зайняття посади, статус державного службовця надається особі після фактичного зарахування її на посаду відповідним актом.

У юридичній літературі одностайно вважається, що правовий статус, в першу чергу, включає до себе сукупність прав і обо-

в'язків на посаді та відповідальність. Безумовно, обсяг прав і обов'язків, правовий режим відповідальності залежить від посади та місця (органу), в якому особа проходить державну службу. Статус державного службовця апарату Кабінету Міністрів України буде іншим, ніж службовця обласної державної адміністрації. На статус можуть впливати також різні обставини. Зокрема, у державних службовців він може змінитися в умовах запровадження спеціальних режимів¹. Статус державного службовця залежить від категорії посади, яку він обіймає, присвоєного йому рангу, виду виконуваної роботи, рівня державної служби тощо. Керівник державного органу матиме ширший за обсягом прав та обов'язків статус порівняно із спеціалістом, представник адміністративної влади — порівняно із службовцем апарату облдержадміністрації і т.п.

Статус державного службовця втрачається з моменту припинення державно-службових правовідносин, припинення державної служби. За певних обставин статус державного службовця може не виникнути. Так, якщо особа пройшла конкурсний відбір і вперше зараховується на державну службу, але відмовилась від прийняття Присяги, то вона не може бути призначена на посаду за результатами конкурсу, оскільки відмова у прийнятті присяги державного службовця є підставою для припинення державної служби.

Припинення державно-службових відносин та втрата статусу державного службовця настає за підстав, передбачених ст. 36 Кодексу законів про працю України² та ст. 30 Закону України «Про державну службу».

Згідно із ст. 36 Кодексу законів про працю України до таких підстав належать:

- 1) угода сторін;
- 2) закінчення строку, крім випадків, коли трудові відносини фактично тривають і жодна з сторін не поставила вимогу про їх припинення;

¹ Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 23. — Ст. 176.; Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 42. — Ст. 348; та ін.

² Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Додаток до № 50. — Ст. 375.

3) призов або вступ працівника на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу;

4) розірвання трудового договору з ініціативи працівника, з ініціативи власника або уповноваженого ним органу або на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу;

5) переведення працівника, за його згодою, на інше підприємство, в установу, організацію або перехід на виборну посаду;

б) відмова працівника від переведення на роботу в іншу місцевість разом з підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною істотних умов праці;

7) набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків умовного засудження і відстрочки виконання вироку) до позбавлення волі, виправних робіт не за місцем роботи або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи;

8) підстави, передбачені контрактом.

Крім перелічених загальних підстав державна служба відповідно до ст. 30 Закону про державну службу припиняється у разі:

1) порушення умов реалізації права на державну службу;

2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог — обмежень, передбачених ст. 16 цього Закону;

3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби;

4) відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії;

5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі;

б) відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги;

7) неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів.

На нашу думку, до перелічених підстав припинення державної служби доцільно додати такі, як порушення загальних правил поведінки державного службовця та порушення правил збереження відомостей, що становлять державну таємницю.

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризна-

чених керівників, крім державних службовців патронатної служби¹.

У вітчизняній юридичній літературі питання про види державних службовців продовжує залишатися дискусійним, незважаючи на те, що досліджується більше 50 років. Спірним є і підхід до визначення посадової особи. Однак особливе значення має дослідження проблеми посади, якою визначається спрямо-

¹ З приводу припинення державно-службових відносин доцільно зауважити, що ст. 36 КЗпП України є базовою, оскільки її положення конкретизуються в цілому ряді інших статей. Так, припинення трудового договору (трудових відносин), а відповідно і державно-службових відносин згідно із статтями 38, 39 названого Кодексу здійснюється з ініціативи службовця (працівника), відповідно до статей 40, 41 – з ініціативи роботодавця. Стаття 28 КЗпП України передбачає можливість припинення трудових відносин у зв'язку з непроходженням випробування (випробувального строку). Оскільки ст. 14 Закону про державну службу в Україні передбачає можливість накладення на державних службовців стягнень, які передбачені чинним законодавством України про працю, то логічно, що і підстави припинення державно-службових відносин крім передбачених законом про державну службу можуть бути такими ж, як і щодо припинення трудового договору (перелічені в ст. 36 КЗпП України). Безумовно, проблеми дисциплінарного впливу стосовно державних службовців заслуговують на доскональне вивчення. До речі, вони вже неодноразово розглядалися фахівцями з адміністративного та трудового права та висвітлювались у спеціальній літературі. (Див.: *Неумивайченко Н.* Правила поведінки державних службовців: практичні питання // *Право України*. – 2001. – № 2. – С. 80-83; *Венедиктов В. С.* Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. – Х.: Консум, 1996. – 136 с.; *Гавриленко Д. А.* Правовое государство и дисциплина / Под ред. В.И. Шабайлова. – Минск: Наука і тэхніка, 1991. – 150 с.; *Колюка М. М.* Законодавчі засади регулювання дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ // *Державне будівництво та місцеве самоврядування: 36. наук. праць*. – Х.: Право. – 2003. – Вип. 5. – С. 94-99; *Комзюк А. Т.* Застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників органів внутрішніх справ, які вчинили адміністративні проступки // *Вісник Університету внутрішніх справ*. – 1999. – Вип. 8. – С. 101-104; *Старцев О.* Посадова особа – державний службовець як суб'єкт юридичної відповідальності // *Підприємництво, господарство і право*. – 2000. – № 4. – С. 73-76; *Сыроватская Л. А.* Ответственность за нарушение трудового законодательства. – М.: Юрид. лит., 1990; *Щербак А. И.* Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. – К.: Наукова думка, 1980. – 133 с.; *Він же.* Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц. – К.: Наукова думка, 1986. – 152 с.).

ваність праці кожного службовця, його завдання, компетенція, форми і методи роботи. Будучи структурною ланкою апарату управління даного органу, посада забезпечує оформлення організаційно-правового стану службовців, за її допомогою закріплюються їх службові (трудові) функції, ступінь участі у виконавчо-розпорядчій діяльності, взаємозв'язок з діяльністю інших службовців і всього органу в цілому, заходи заохочення і відповідальність. Удосконалення апарату управління пов'язано з його раціональною побудовою. Сюди включаються: рівень спеціалізації і концентрації управління, його компетентність, правильний розподіл навантаження між різними частинами, виключення дублювання функцій, встановлення об'єктивного співвідношення керуючих і керованих, розрахунок часу на швидке і кваліфіковане вирішення справ, активне впровадження інформаційних технологій і автоматизації управлінських процесів, створення умов для погодженої і чіткої роботи, належного психологічного клімату.

§ 4. Обмеження, права та обов'язки державних службовців

Законодавство України в сфері державної служби передбачає, що державний службовець зобов'язаний здійснювати надані йому права та покладені на нього обов'язки в межах, які встановлені в зв'язку з зайняттям відповідної посади. Сумлінне виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень є однією з надійних гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Державні службовці у своїй діяльності повинні забезпечувати довіру суспільства і громадян до державної служби, чесно служити народові України, утверджувати гуманізм і соціальну справедливість у відносинах з фізичними і юридичними особами.

У Законі про державну службу закріплені основні обов'язки та права державних службовців. Державні службовці зобов'язані додержуватися Конституції України та інших актів законодавства (нормативно-правових актів), забезпечувати ефективну роботу відповідних органів та виконання завдань у межах їх компетенції, не допускаючи при цьому порушення прав і свобод людини і громадянина, діяти в межах своїх повноважень; безпосередньо виконувати покладені на них службові обов'язки, своєчасно і точно

виконувати рішення державних органів чи посадових осіб, розпорядження і вказівки своїх керівників, зберігати державну таємницю, інформацію про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи та підвищувати професійну кваліфікацію, сумлінно ставитися до своїх службових обов'язків, проявляти ініціативу і творчість у роботі. Важливим є те, що державний службовець не тільки може, а й зобов'язаний у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, невідкладно, в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу. Водночас не зрозуміло, чому тільки в письмовій формі може бути зроблене таке повідомлення. Форма повідомлення, на думку автора, може мати значення лише у випадку, якщо посадова особа, що дала неправомірне доручення, наполягає на його виконанні.

Державні службовці отримують свої повноваження від держави для забезпечення прав і свобод громадян, виконання службових обов'язків з метою забезпечення публічних інтересів. У зв'язку з цим державна служба повинна здійснюватися політично нейтральними, неупередженими державними службовцями, які діють виважено і результативно, дотримуються етичних вимог, підвищують авторитет державної служби, зміцнюють репутацію державного службовця. Всі правові акти держави (усні чи письмові) державний службовець виконує під особисту відповідальність. В той же час, отримавши для виконання розпорядження, службовець зобов'язаний оцінити його з точки зору відповідності закону та державним інтересам. Рішення та дії державного службовця повинні відповідати вимогам, визначеним законодавством. Права і законні інтереси громадян складають для державного службовця найважливіші категорії, тому що захищені права та свободи дають можливість стверджувати, що функції держави з цього питання виконані. Одночасно цим забезпечується стабільність суспільних відносин, підтримання режиму законності, гарантується загальний правопорядок.

Дотримання режиму законності у діяльності державного службовця слід розглядати не лише як виконання службових повноважень в обсязі та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. І не тільки при виконанні службових повноважень державний службовець зобов'язаний дотримуватися службової етики.

Зайняття громадянином посади державного службовця зумовлюється рядом обставин, серед яких значна кількість має суб'єктивний характер, — освіта, досвід роботи на державній службі, відповідна кваліфікація тощо. Але зайняття посади державного службовця тієї чи іншої категорії передбачає, що особа, яка на неї претендує, має моральне право на цю посаду. Моральний бік полягає в тому, що не лише за професійними чи освітніми якостями особа може зайняти відповідну посаду державного службовця, а й за своїми моральними якостями, ставленням до людей, їх гідності, честі, відповідальністю, добросовісним виконанням служби вона відповідає посаді. Державний службовець не повинен без належних на те повноважень брати на себе зобов'язання або давати обіцянки від імені та під відповідальність державних органів чи посадових осіб.

У спеціальній літературі, дискусіях ставиться питання про політичну діяльність державних службовців, їх ставлення до партій, рухів і інших політичних об'єднань громадян. У ряді випадків спеціалісти висловлюються на підтримку позиції, що державний службовець має утримуватись від політичної діяльності у формі політичних заяв і акцій, будь-яким іншим чином засвідчувати своє особливе ставлення до певних політичних партій або рухів. Зокрема, це пов'язується з неупередженим виконанням своїх обов'язків, заборонаю для державних службовців надавати якісь переваги окремим фізичним чи юридичним особам або виявляти прихильність до них¹.

Державному службовцю, дійсно, слід уникати дій, які можуть викликати уявлення щодо його упередженості у вирішенні службових справ, він не повинен також під час виконання службових повноважень чи поза межами державної служби вчиняти дії, які можуть негативно вплинути на його моральне обличчя. В той же час ні Загальна декларація прав людини, ні Європейська конвенція з прав людини не ставлять питання про обмеження політичної активності осіб, що перебувають на державній службі, не обмежують можливостей державних службовців виявляти своє ставлення до політичних партій. Державні

¹ Див.: *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Политическая нейтральность государственных служащих в Англии // Государство и право. — 1992. — № 9; *Янюк Я.* Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб // Право України. — 2000. — № 12; *Данильєва И.* О политической нейтральности государственных служащих // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 9.

службовці можуть бути членами партій, рухів, що, однак, не повинно заважати сумлінному виконанню ними службових повноважень. Службовець повинен уникати дій, які можуть бути розцінені як використання службового становища у власних чи корпоративних інтересах або негативно вплинути на його репутацію як державного службовця.

У своїй діяльності державний службовець має дотримуватися та забезпечувати дотримання визначених законодавством прав органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій всіх форм власності, об'єднань громадян, припиняти будь-які спроби порушення чи обмеження прав і свобод громадян, їх об'єднань, а також зобов'язаний забезпечувати рівність прав і свобод громадян незалежно від раси, статі, соціального походження, мови, політичних, релігійних та інших переконань, майнового стану, місця проживання та інших обставин. Сприяння утвердженню та забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, реалізації обумовлених цими правами і свободами правомірних інтересів громадян є обов'язком державного службовця. Своєю поведінкою він не повинен провокувати виникнення конфліктних ситуацій у стосунках з фізичними і юридичними особами. З цією метою держслужбовець має роз'яснювати цим особам значення їх дій та вимог для суспільства, держави, регіонів, підприємств, установ, організацій, окремих громадян, запобігати непорозумінням, а в разі виникнення конфліктів усіма правомірними засобами домогтися їх усунення, розв'язати конфліктну ситуацію чи звернутись до вищих органів (посадових осіб), які мають повноваження для вирішення спірних питань.

Законодавством заборонено державним службовцям здійснювати дії, які можуть трактуватися як підстава для підозри його в корупції. Керівники державних органів, їх структурних підрозділів зобов'язані контролювати додержання державними службовцями антикорупційного законодавства, вживати заходів щодо запобігання корупції, лобіювання інтересів фізичних і юридичних осіб. Посадовим особам державних органів та апарату забороняється сприяти, використовуючи своє службове становище, у проведенні зовнішньоекономічної, кредитної, банківської та іншої діяльності з метою одержання за це для себе, своїх родичів або інших осіб матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг. З метою виконання своїх громадянських обов'язків державний службовець зобов'язаний вчасно декларувати доходи свої та членів своєї сім'ї, валютні рахунки в Україні та за кордоном,

сплачувати податки, збори та вносити інші обов'язкові платежі в порядку і розмірах, встановлених законом.

Відповідно до ст. 16 до Закону «Про державну службу» державний службовець не має права здійснювати дії, передбачені ст. 1 та 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією»¹. До них належать корупційні діяння: незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, в зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг, в тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є суттєво нижчою їх фактичної (дійсної); одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів чи займів, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством. Спеціальні обмеження відносно державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції, перераховані в ст. 5 Закону про боротьбу з корупцією. Вони не мають права сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним чи юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а також одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг; займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників чи підставних осіб, бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (окрім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); входити самостійно, через представника чи підставних осіб до складу правління або інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств і т.п. організацій, союзів, об'єднань, кооперативів, які здійснюють підприємницьку діяльність; відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію та вчиняти інші дії.

Державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Обмеження, пов'язані з проходженням служ-

¹ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.

би окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Особи, які претендують на зайняття посади в системі державної служби чи на виконання інших функцій держави, попереджаються про встановлені відносно них обмеження.

Для зайняття посади державного службовця введено декларування доходів особи, яка претендує на посаду. Особа, яка претендує на зайняття посади в межах третьої-сьомої категорій, передбачених ст. 25 Закону про державну службу, подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї, а особам, що претендують на зайняття посад першої і другої категорії, потрібно подати, крім зазначених відомостей, відомості про належні їм та членам їх сімей нерухоме цінне майно, вклади у банках і цінні папери.

Зазначені відомості подаються щорічно і особами, що вже зараховані на державну службу. Було б доцільним вказати, яких осіб Закон визнає за членів сім'ї державного службовця. Сімейний кодекс України¹, Цивільний кодекс України² не визначають осіб, які входять до складу членів сім'ї. Лише у наказі Міністерства фінансів України від 09.04.2001 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо заповнення державними службовцями та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, щодо себе та членів своєї сім'ї» (ч. 2 п. 5) наведено перелік осіб, які належать до членів сім'ї декларанта. Це чоловік (дружина), батьки та неодружені діти декларанта, які проживають спільно з ним³.

У Законі (ст. 15) врегульований порядок прийняття на державну службу. На жаль це зроблено досить неповно. Так, прийняття на службу на посади третьої-сьомої категорій, які перера-

¹ Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 7. — Ст. 273.

² Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 461.

³ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо заповнення державними службовцями та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, щодо себе та членів своєї сім'ї: Наказ Міністерства фінансів України від 09.04.2001 р. // Вісник податкової служби України. — 2002. — № 1-2. — 08.01.2002 р.

ховані в ст. 25 Закону, здійснюються на конкурсній основі, згідно з Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим Кабінетом Міністрів України¹. Дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше ніж за місяць до проведення конкурсу. Інші процедури прийняття на службу для цих категорій посад можуть встановлюватися Законами України, але при цьому забороняється вимагати від кандидатів на державну службу відомості та документи, подання яких не передбачене законодавством України.

Просування по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву чи пройшов стажування, а також прийняття на роботу державного службовця, що припинив державну службу у зв'язку з відставкою, може здійснюватись керівником відповідного органу без конкурсного відбору². Що стосується порядку прийняття на державну службу на посади першої і другої категорій, то в Законі про це нічого не сказано. Звичайно є свої особливості для зайняття посад цих категорій («вищого корпусу»). Це, як правило, керівники та заступники керівників центральних державних органів та їх апарату. Але ж вони є державними службовцями, і тому Закон про державну службу не повинен був їх обійти. Можливо, доцільно врегулювати порядок зайняття посад держслужбовцями цих категорій в окремому законодавчому акті, враховуючи, що вони практично належать до «вищого корпусу» державних службовців.

Підзаконними нормативно-правовими актами здійснюється прирівнювання окремих посад у державних органах та віднесення осіб, що їх займають, до певних категорій державних службовців, але при цьому залишається неузгодженим із Законом про державну службу порядок прийняття на такі посади.

Цією ж статтею вперше в практику державного будівництва України законодавчо вводиться інститут патронатної служби. Зарубіжній практиці цей інститут відомий давно. Зміст його зводиться до того, що на противагу загальному правилу, коли не можуть бути обраними або прийнятими на посаду в державному органі та його апараті особи, що будуть безпосередньо підпо-

¹ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 8. — Ст. 351.

² Про деякі питання застосування статей 4, 15, 27 Закону України «Про державну службу»: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. // Зібрання постанов Уряду України. — 1994. — № 40. — Ст. 252.

рядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками, керівники вищих державних органів вправі самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді. На такі посади, таким чином, можуть добиратись родичі, свояки, друзі і т.п. Правом добирати собі на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з Законом про державну службу наділені Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України — так зване політичне керівництво країни, а також голови місцевих державних адміністрацій¹.

Важливість цього інституту і необхідність його законодавчого закріплення не викликає заперечень. Разом з тим хотілось би зазначити, що включення положень про патронатну службу в ст. 15 (прийняття на державну службу) Закону не зовсім вдале. Адже в ст. 9 говориться, що правовий статус вищих керівників регулюється спеціальними законами. Навіть якщо допустити, що в Законі про державну службу визначені засади діяльності посадових осіб будь-якого рівня, все ж було б доцільним виділити статтю про патронатну службу в самостійну. А взагалі це стаття для більш загального Закону про державну службу. Звичайно, норми про патронатну службу потрібно помістити і в закони про окремі державні органи — «Про Президента України», «Про Кабінет Міністрів України» та інші. Крім того, доцільно законодавчо визначити права глав обласних державних адміністрацій на патронатну службу.

Громадяни України, які вперше зараховуються на службу, приймають Присягу, про що робиться запис у трудовій книжці. Текст Присяги наводиться в ст. 17 Закону про державну службу.

При прийнятті на державну службу може встановлюватись випробування терміном до шести місяців, а зараховані на службу можуть проходити стажування до двох місяців, з метою набуття практичного досвіду та перевірки ділових якостей особи, яка претендує на посаду державного службовця².

¹ Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 20. — Ст. 902.

² Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 р. // Збірник постанов Уряду України. — 1995. — № 2. — Ст. 35; Стефан О. Стажування на посаді — складова частина реформування державної служби в Україні // Вісник державної служби в Україні. — 2001. — № 3. — С. 71-75.

Тривалість робочого часу державних службовців визначається відповідно до законодавства про працю України. Втім, особливість праці цієї категорії працівників в ряді випадків потребує, щоб вони працювали у вихідні, святкові та неробочі дні. Для виконання невідкладної або непередбаченої роботи державні службовці за розпорядженням керівника органу повинні з'явитися на службу. Робота в такі дні компенсується відповідно до чинного трудового законодавства. За рішенням керівника відповідного органу державні службовці можуть бути відкликані із щорічної або додаткової відпустки. Частина невикористаної відпустки надається державному службовцю у будь-який час відповідного року або приєднується до відпустки у наступному році.

Законом України «Про державну службу» в практику державної служби в Україні введено поняття відсторонення від виконання повноважень за посадою без рішення відповідних правоохоронних органів. Відсторонення може бути прийняте керівником відповідного державного органу, в якому працює службовець, якщо невиконання службових обов'язків призвело до людських жертв, заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі чи об'єднанню громадян. Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування — двох місяців. Якщо правомірність рішення про відсторонення від виконання повноважень за посадою не підтверджується службовими розслідуваннями, то воно скасовується¹. Відсторонення не може бути підставою для звільнення особи з державної служби, переведення на іншу посаду чи в інших випадках, які б призвели до зміни правового статусу службовця.

Для державних службовців будь-якої категорії чи рангу є обов'язковими до виконання акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті у межах їх повноважень. Акти, що встановлюють особливості правового статусу державних службовців, не можуть обмежувати права і свободи державного службовця, встановлювати для нього не передбачені законом пільги або інші переваги, скасовувати чи змінювати встановлені законом обмеження чи заборони щодо державної служби.

¹ Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 24. — Ст. 1004.

Державний службовець, як особа, що виконує функції відповідного державного органу, зобов'язаний шанобливо ставитись до інших державних службовців, громадян, бути ввічливим, коректним у службових стосунках, дотримуватись високої культури спілкування. Крім внутрішньоорганізаційних відносин, відносин з громадянами державні службовці вступають у відносини з об'єднаннями громадян, релігійними організаціями. У всіх цих взаємовідносинах державні службовці мають діяти виключно на підставі закону, в межах наданих їм службових повноважень без будь-якого втручання в правомірну діяльність об'єднань громадян.

У сфері внутрішньоорганізаційних відносин державний службовець повинен спрямовувати зусилля на створення належних умов праці, ефективне забезпечення виконання службових повноважень як самим, так і іншими службовцями, шанобливо ставитись до підлеглих, захищати їх від протиправних дій з боку інших службовців чи органів, об'єктивно оцінювати результати діяльності підлеглих, контролювати їх роботу. Керівник не повинен надавати будь-які привілеї та переваги окремим підлеглим. Він несе відповідальність за виконання підлеглими покладених на них повноважень, наполягає, щоб вони особисто виконували свої функції.

У відносинах з громадянами поведінка державного службовця має бути ввічливою, неупередженою, коректною — такою, щоб громадянин був упевненим, що йому сприятимуть і нададуть необхідну допомогу в його правомірних діях і вимогах. Своєчасний розгляд звернень громадян, поданих у встановленому законом порядку і прийняття по них рішень, здійснення заходів до усунення причин і наслідків порушень прав і свобод громадян є найважливішими завданнями державних службовців. До Кабінету Міністрів України у 2004 р. надійшло 87334 звернення від 389144 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону. Це майже утричі більше порівняно з попереднім роком. За характером основних питань, що їх порушували громадяни у зверненнях до Кабінету Міністрів України, чільне місце займають питання соціального захисту — 32,3% усіх звернень, забезпечення законності та охорони правопорядку, прав і свобод громадян — 12,1%, комунального господарства — 10,9%. Це пов'язано, зокрема із загостренням на місцях відповідних проблем, падінням довіри людей до місцевих керівників щодо ефективного вирішення ними відповідних питань¹.

¹ Чутливий індикатор стану суспільства // Урядовий кур'єр. — 2005. — 10 березня.

Службовець не має права розголошувати інформацію, довірену йому громадянином, без його дозволу, а також інформацію, яка стала відомою внаслідок його службових повноважень, але якщо ця інформація не містить небезпеки для держави, суспільства чи окремих громадян, як і не має права приховувати від громадян факти та обставини, що становлять загрозу для життя, здоров'я і безпеки людей, крім відомостей, що складають державну таємницю.

Участь державного службовця у діяльності об'єднань громадян чи релігійних організацій допускається виключно на громадських засадах, він не може бути їх засновником, входити до складу керівних органів або займати керівні посади. Відносини з об'єднаннями громадян та релігійними організаціями будуються державним службовцем на засадах невторчання в їх правомірну діяльність, без отримання у будь-якій формі винагороди.

У відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ, громадянами інших країн державний службовець діє за правилами, встановленими міжнародними актами, чинними протоколами, в межах повноважень державного органу який він представляє в інтересах Української держави, поважаючи звичаї та традиції народів інших країн. Якщо на думку державного службовця виникла загроза інтересам України, правам і свободам її громадян, він зобов'язаний невідкладно повідомити про це керівника державного органу, в якому працює, або правоохоронні органи.

Досить широким є спектр основних прав державних службовців. Стаття 12 Закону про державну службу наводить їх перелік. Безумовно, дати повний перелік обов'язків і прав досить проблематично. Так, державні службовці повинні мати право на безоплатне професійне навчання, на захист своїх прав не лише в судовому порядку, а і у державних органах вищого рівня та ін., які не названі в Законі про державну службу.

Законодавець обґрунтовано підкреслює, що конкретні обов'язки та права державних службовців повинні визначатися на основі типових кваліфікаційних характеристик і відобразитися у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції. Типові кваліфікаційні характеристики затверджені Голодержслужбою України. Вони названі у Довіднику «професійно-кваліфікаційними». На нашу думку, Закон більш точно називає нормативно-правовий акт «Кваліфікаційні характерис-

тики», оскільки, особа може бути на державній службі незалежно від професії, а лише завдяки кваліфікації, освіті, здібностям.

Аналіз засад забезпечення прав громадян у сфері державної служби буде неповним, якщо не зупинитись на питаннях, що стосуються права на державну службу та порядку її проходження.

Положення Закону України «Про державну службу» дають можливість виділити три умовні групи вимог, дотримання яких необхідне для вступу на державну службу та її проходження.

Перша група — це вимоги щодо правового статусу особи. Однією з головних є та, що на державну службу можуть бути зараховані лише особи, які мають громадянство України. Громадянство, як відомо, визначає постійний правовий зв'язок особи і держави, виявляється в їх взаємних правах та обов'язках і не поєднується з конкретною організацією (трудовими чи службовими відносинами). Держава забезпечує охорону і захист прав громадян, оскільки громадянство є невід'ємним правом людини.

У законодавчому порядку встановлені відносини, пов'язані з прийняттям на державну службу. Так, особи, визнані у встановленому порядку недієздатними або ті, що мають судимість, несумісну з зайняттям посади, не можуть зараховуватись на державну службу. Це стосується і випадків прийняття на державну службу осіб, що будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є близькими родичами чи свояками (крім патронатної служби). Державна служба не може бути пов'язана з зайняттям посади в двох або більше органах чи організаціях, незалежно від того, державні вони, чи ні.

Закон не встановлює мінімальний вік, з якого можна займати посади на державній службі (крім окремих випадків). Це питання слід вирішити з врахуванням віку досягнення особою повної правосуб'єктності (18 років), а також місця проходження служби.

Друга група вимог пов'язана з встановленням заборон для державних органів та посадових осіб при вирішенні питання про зарахування на державну службу. Вони, на перший погляд, стосуються державних органів та посадових осіб, але мають пряме відношення і до особи, громадянина. При зарахуванні на державну службу неприпустимими є будь-які прямі чи непрямі обмеження, пов'язані з соціальним і майновим станом, походженням, расовою чи національною приналежністю, статтю, кольором шкіри, політичними поглядами, релігійними переконаннями, місцем проживання, а також іншими обставинами, якщо грома-

дянин має відповідну освіту і професійну підготовку. Недопустимими є і обмеження при прийомі на державну службу за мовними ознаками, що не виключає обов'язку державного службовця вести необхідну документацію на державній мові та знати її¹.

Третя група стосується спеціальних вимог, що висуваються до особи, яка претендує на зайняття відповідної посади в державному органі чи його апараті. Вона пов'язана з рівнем освіти і кваліфікації (професійної підготовки). В деяких випадках законодавчо встановлені мінімальні кваліфікаційні вимоги. Так, в органи внутрішніх справ на посади рядового і молодшого начальницького складу не приймаються громадяни, які не мають повної середньої освіти. Слідчі органів прокуратури, їх заступники та помічники повинні мати вищу юридичну освіту тощо. Але в цілому питання про рівень освіти та кваліфікації (професійної підготовки) для зайняття посад державних службовців різних категорій, у державних органах та їх апараті потребують свого вирішення. В одних випадках зайняття посади державного службовця може бути пов'язане лише з рівнем освіти, а в інших і з рівнем професійної підготовки. До таких спеціальних можна віднести вимоги щодо спеціальності, стажу роботи, в тому числі за спеціальністю, досвіду організаційної (управлінської) роботи, закінчення магістратури, вчених ступенів та звань для заміщення ряду посад, проходження підвищення кваліфікації (стажування). В деяких випадках необхідно встановити й інші вимоги, що висуваються при зайнятті конкретних посад: стан здоров'я, обов'язковість проходження випробувального строку, необхідність перевірки особи на допуск до державної служби тощо². Перевірка на допуск до державної служби можлива в випадках, коли служба пов'язана з державною таємницею, необхідністю з'ясувати, чи не притягувалася особа раніше до кримінальної або адміністративної відповідальності, чи займається підприємницькою діяльністю особисто, через довірених осіб, займає посади в інших державних органах, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах, організаціях, об'єднаннях громадян.

¹ Див.: *Колісник В. П.* Володіти мовою – обов'язок службових осіб // Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод, обов'язків: Наук. зб. – Х., 2000. – С. 102-107.

² Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців: Указ Президента України від 19.11.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – Ст. 2057.

Підвищення рівня організаційно-технічного, інформаційного забезпечення процесу підготовки, прийняття, оцінки і реалізації управлінських рішень, розширення координаційних функцій державних органів, необхідність координації різних структур державного управління, зв'язків центральних і місцевих органів, а також їх з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями вимагають підготовки в галузі права, економіки, теорії управління, соціології, політичної освіти, вміння спілкуватися з людьми, вести аналітичну роботу. Разом з тим, це не повинно стати перешкодою для зайняття громадянином посади державного службовця, якщо держава буде піклуватися про підвищення загального рівня освіти, розвиток гуманітарної освіти, створить можливості для отримання кожним належної професійної підготовки.

§ 5. Соціальні і правові гарантії для державних службовців

Істотний вплив на якість та ефективність державної служби має матеріальне та соціально-побутове забезпечення осіб, що працюють у державних органах та їх апараті, органах місцевого самоврядування. Престижність державної служби полягає не лише в тому, що державний службовець представляє державу чи її орган, органи місцевого самоврядування, наділений владними повноваженнями, виконує важливі функції держави чи місцевої громади, а і залежить від рівня соціального забезпечення, гарантій нормальної життєдіяльності як самого службовця, так і членів його сім'ї, близьких. Стабільність державної служби, формування її із осіб, здатних ставити та вирішувати державно-правові, управлінські проблеми, залежить від гарантій соціальної захищеності, які держава їм надає за умови належного виконання службових повноважень, та створення можливості для нормально-го життя після завершення служби.

При вирішенні питань соціальної захищеності державних службовців слід враховувати і моменти, які пов'язані з обмеженнями для державних службовців, — заборону займатися підприємницькою та фактично і іншою діяльністю (крім наукової, викладацької, творчої, при цьому викладацькою можна займатися лише в поза робочий час), декларування доходів, вік перебування на службі, обмеження щодо політичної активності та ін. Якщо

виходити з того, що соціальна захищеність державних службовців полягає в сукупності економічних і правових гарантій щодо забезпечення і дотримання їх найважливіших, закріплених у Конституції України соціальних прав як людини і громадянина, то необхідно розглядати соціальний захист державного службовця як діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних чинників, що впливають на неї, створення умов для самовизначення і утвердження в житті¹. Вирішення проблем соціально-матеріального забезпечення державних службовців прискорить розбудову сучасної системи державної служби, мотиваційного механізму діяльності державних службовців².

Закон України про державну службу, інші закони та нормативно-правові акти встановлюють гарантії для реалізації державними службовцями своєї професійної діяльності та права на державну службу (про що раніше частково говорилось).

Серед матеріальних і соціально-правових гарантій для державних службовців Закон про державну службу виділяє: право на оплату праці; щорічні та додаткові відпустки; соціально-побутове забезпечення; пенсійне забезпечення. До цього можна віднести моральні і матеріальні форми заохочення, оскільки мотивація праці взагалі і державних службовців в тому числі має в основі правові, економічні, соціальні і моральні аспекти. Безумовно, економічні чинники виступають, в першу чергу, стимуляторами службової діяльності, але лише за адекватної оцінки результатів праці та з урахуванням інших елементів соціально-правового і морального забезпечення.

Відповідно до Закону (ст. 33) 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.

¹ Див.: *Мачульская О. Е.* Право социального обеспечения: Учеб. пособ. — 2-е изд. — М., 1999. — С. 4-7.

² Див.: *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: В 3 т. — М.: Изд. НОРМА, 2002. — Т.2. — С. 21; *Ланка О.* Соціальний захист деяких категорій державних службовців: визначення його поняття // *Право України.* — 2001. — № 3. — С. 47-49; *Тимофєєв В. О.* Підвищення стимулюючої ролі оплати праці державних службовців // *Виконавча влада і адміністративне право / За ред. В. Б. Авер'янова.* — С. 356.

Вона складається з посадових окладів, премій, доплати (надбавки) за ранги, вислугу років на державній службі та інших надбавок. До оплати праці безумовно слід віднести пільги при оплаті проїзду міським транспортом та електротранспортом, комунальних послуг, грошові винагороди за особливі трудові заслуги, матеріальну допомогу на оздоровлення.

Згідно з Законом посадові оклади державних службовців устанавлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків, чим підкреслюється компенсаційне значення посадових окладів, оскільки при вступі на державну службу особа залежно від категорії посади бере на себе комплекс повноважень та інші і додаткові зобов'язання (ненормований робочий графік), обмеження політичної діяльності (участь у партіях, рухах, страйках), вік перебування на службі. Є й інші заборони — на зайняття підприємництвом, на сумісництво.

Посадовий оклад, таким чином, має забезпечувати державному службовцю нормальні умови життя та компенсувати ті додаткові заборони і обмеження, які виникають у зв'язку з проходженням публічної служби. Однак практика показує недостатньо високий рівень посадових окладів, значну вагу в оплаті праці різних доплат і надбавок, що спонукає державних службовців до пошуку інших джерел для існування їх сім'ї, близьких і рідних.

Певне значення для підвищення матеріального забезпечення державних службовців мають доплати за ранги, але їх вага в загальному фонді заробітної плати службовців не така вже і значна. Слід зазначити, що механізм компенсації затрат праці державних службовців та їх соціальної захищеності є надто складним. Крім посадових окладів та надбавок за ранги він включає матеріальну допомогу на оздоровлення, пільгове кредитування на придбання житла, медичне обслуговування службовця і членів його сім'ї, щорічні та додаткові відпустки, пільги на оплату проїзду міським транспортом, комунальних послуг, пенсійне забезпечення, винагороди за особливі трудові заслуги, страхування життя і здоров'я, грошові виплати при виході на пенсію тощо. Привертає увагу широке коло пільг, встановлених для державних службовців, які ними не завжди можуть бути реалізовані, а деякі з наведених пільг і привілеїв мають відношення лише до частини державних службовців (військовослужбовці, службовці органів внутрішніх справ, митної служби, Служби безпеки України та ін.).

Незважаючи на доцільність встановлення пільг і привілеїв для державних службовців, що має місце і в інших країнах світу,

все ж здається необхідним, щоб головним в оплаті праці службовця став посадовий оклад, який би забезпечував конкурентоздатність праці службовця на ринку праці та порівняно з приватним сектором, сприяв підвищенню зацікавленості кадрів у наслідках своєї роботи, авторитету державної служби і перебуванню на ній. Надбавки та доплати могли б бути в такому разі лише як елементи заохочення для державного службовця щодо добросовісного виконання своїх повноважень, прояву ініціативи в роботі. В Законі про державну службу в Україні цілком слушно записано, що надбавки державним службовцям можуть установлюватися за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи, виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників, їм може надаватись матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Посадовий оклад має стати основним елементом у системі соціального забезпечення державних службовців. Однак не можна повністю відмовитися від надбавок і привілеїв, які сприяють утвердженню державної служби як почесного, привабливого виду діяльності. Одночасно доцільно вирішити питання не лише про грошову винагороду за виконання якихось особливих завдань, заміщення інших службовців, а й за результатами роботи за рік — виплати щорічної грошової винагороди. За особливі ж трудові заслуги державні службовці мають право на представлення до державних нагород та присвоєння почесних звань.

Серед пільг державних службовців важливе місце займає додаткова оплачувана відпустка, тривалістю до 15 календарних днів, якщо стаж служби особи в державних органах складає понад 10 років. У законодавстві доцільно закріпити, що додаткова відпустка надається лише за стаж державної служби, та диференціювати її залежно від стажу, що перевищує десять років. Доцільно на рівні закону встановити, що додаткова відпустка оплачується, виходячи з розміру середньомісячної заробітної плати, як і основна, а не у розмірі посадового окладу, який нині досить низький.

Для створення нормальних умов життєдіяльності державних службовців важливе значення має законодавче положення про забезпечення їх житлом із державного фонду у встановленому порядку. Практика показує, що це суттєва проблема, оскільки будівництво житла за державні кошти в умовах нехай і економічного зростання, яке намітилося останнім часом у державі, вирішити важко. Недостатньо розвинутою є і практика надання

безвідсоткових кредитів на індивідуальне чи кооперативне житлове будівництво або придбання квартир чи жилих будинків службовцям, які потребують поліпшення житлових умов. Проблематичним є і надання земельних ділянок для забудови у міській зоні. У великих містах, де знаходиться переважна кількість державних службовців, вільних державних земель, придатних для індивідуального будівництва, практично немає, а ті, які є, належать до власності органів місцевого самоврядування. Тому говорити про індивідуальне житлове будівництво для державних службовців складно, простіше це питання вирішувати шляхом кооперативного будівництва багатоквартирних будинків з наступним наданням квартир держслужбовцям і їх сім'ям або кредитів для купівлі житла.

Конституція України проголошує право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, а держава бере на себе зобов'язання по створенню умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Мова йде про безоплатну медичну допомогу у державних і комунальних закладах охорони здоров'я. У Законі про державну службу також декларується право державних службовців та членів їх сімей, які проживають разом з ними, на безоплатне медичне обслуговування у державних закладах охорони здоров'я як під час проходження державної служби, так і після виходу на пенсію.

З приводу безоплатності медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я Конституційний Суд України визначив, що така допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги. Поняття медичної допомоги, умови запровадження медичного страхування, у тому числі державного, формування і використання добровільних медичних фондів, а також порядок надання послуг, які виходять за межі медичної допомоги на безоплатній основі у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, та перелік таких послуг мають бути визначені законом¹.

¹ У справі за конституційним поданням 66 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти» (справа про платні медичні послуги): Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1998 № 15-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 50. — Ст. 1854.

Щодо медичного страхування, то ці питання в практичному аспекті стосовно громадян і державних службовців залишається на стадії вирішення. Закон України «Про страхування» серед видів добровільного і обов'язкового страхування називає медичне страхування¹. Згідно з Указом Президента України від 14.11.2000 р. в Україні проводиться експеримент щодо впровадження обов'язкового соціального медичного страхування в м. Києві та Київській області². Кабінет Міністрів України 19.08.2002 р. прийняв постанову «Про затвердження Координаційного центру з питань впровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування» та затвердив положення про Координаційний центр³. До реального, всеохоплюючого медичного страхування справа ще не дійшла, а тому і виконання приписів Закону про державну службу щодо медичного страхування держслужбовців відкладається.

Приваблюючою, престижною та конкурентоздатною державна служба може стати також завдяки належному пенсійному забезпеченню державних службовців. Право на одержання пенсії державних службовців мають особи, які досягли встановленого законодавством України пенсійного віку, за наявності загального трудового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби — не менше 10 років та які на час досягнення пенсійного віку працювали на посадах державних службовців. Пенсії державних службовців можуть виплачуватися також особам, які мають не менше 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, — незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку відповідно до ст. 37 Закону про державну службу в редакції від 16.01.2003 р. Але таке право виникає лише з часу введення в дію зазначених змін.

Змінено і механізм визначення розмірів заробітку для обчислення пенсій державним службовцям. Посадовий оклад, надбав-

¹ Про страхування: Закон України від 07.03.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 18. — Ст. 78.

² Про проведення експерименту щодо впровадження обов'язкового соціального медичного страхування в місті Києві та Київській області: Указ Президента України від 14.11.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 46. — Ст. 1985.

³ Про затвердження Координаційного центру з питань впровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1605.

ка за ранг або вислугу років при призначенні пенсій згідно з Законом України «Про державну службу» враховуються в розмірах, що виплачуються на день звільнення з роботи, що дає право на таку пенсію. Враховуються також надбавки за знання та використання в роботі іноземної мови, за почесні звання, доплата за науковий ступінь у розмірах, установлених Кабінетом Міністрів України. Премія та інші надбавки враховуються в середніх розмірах стосовно визначених законодавством виплат у відповідному державному органі, з якого особа вийшла на пенсію¹.

На наш погляд, доцільно спростити порядок призначення пенсій державним службовцям, більш раціональним при призначенні пенсії державним службовцям буде виходити з заробітної плати за основним місцем роботи з включенням всіх видів оплати праці, на які нараховуються збори до Пенсійного фонду України, оскільки в цей фонд внески нараховуються саме для виплати пенсій.

Ще одне уточнення до чинного Закону про державну службу щодо призначення пенсій має стосуватися того, що пенсія державного службовця виплачується особі, яка на час призначення пенсії працювала на посадах державних службовців. Це пояснюється такими причинами:

а) збільшенням пенсії на державній службі на один відсоток заробітку за кожний рік роботи понад 10 років. Якщо особа при виході на пенсію не перебувала на держслужбі, про надбавку не може вестись мова.

б) позбавленням пенсії державного службовця, який звільнений у зв'язку з засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого службового становища, або вчинення корупційного діяння. В таких випадках пенсія державному службовцю призначається на загальних підставах;

в) виплатою пенсії державному службовцю в повному розмірі незалежно від його заробітку (прибутку) після виходу на пенсію;

г) правом на отримання грошової допомоги в розмірі 10 місячних посадових окладів.

Важливість врахування моменту щодо виходу на пенсію з державної служби при нарахуванні пенсії держслужбовця пояснюється також можливістю перерахунку пенсії державному службовцю у зв'язку з підвищенням розміру посадового окладу на відповідній посаді та виплати за ранг, спеціальні звання тощо. Без таких перерахунків пенсія державних службовців не буде відповідати своєму

¹ Див.: Харченко І. Питання пенсійного забезпечення державних службовців // Право України. – 2005. – № 3. – С. 106-108.

призначенню — забезпеченню належного рівня життя держслужбовця, а державна служба не матиме відповідного престижу, тим більше, що на державних службовців-пенсіонерів, поширюються пільги щодо комунально-побутового обслуговування. Потрібно, однак, зазначити, що у Державному бюджеті України раніше не передбачалося майже щорічно коштів для додаткових виплат різним категоріям державних службовців (наприклад, військовослужбовцям, службовцям органів внутрішніх справ та ін.).

Повертаючись до надбавок держслужбовцям до посадових окладів, необхідно звернути увагу на те, що відповідно до ч. 7 ст. 33 Закону України «Про державну службу» вони не обов'язкові, а можуть встановлюватися за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи, за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників. Можуть встановлюватися інші надбавки і доплати, а також надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань. Таким чином, встановлення надбавок і доплат визначається суб'єктивно, вони не є постійними, вводяться або періодично скасовуються, залежать від фонду заробітної плати та його економії. Керівник, безумовно, з урахуванням всіх складових результатів праці, самостійно вирішує, які доплати держслужбовцю надати, а які ні. Це стосується і доплат за наукові ступені, звання, використання іноземної мови на службі та ін.¹ Тому стимулююча роль заробітної плати та підвищення престижності державної служби має полягати у встановленні належних посадових окладів, що забезпечували б достатній рівень життєзабезпечення державного службовця і його сім'ї, відповідно до категорії і рангу, стажу професійної діяльності, результатів атестації, відповідальності.

Крім розглянутих проблем соціального забезпечення державних службовців виникають і інші, пов'язані з залученням молоді до державної служби, для чого потрібно, щоб служба була привабливою; залучення до роботи на державній службі осіб, які не є державними службовцями, у випадках розробки різного роду програм, концепцій, проектів, надання консультативно-дорадчих, методичних послуг, заміни тимчасово відсутніх на службі або для виконання тимчасових робіт.

Привабливою для молоді та конкурентоздатною державна служба буде лише за умови встановлення належного посадового

¹ Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2469.

окладу, оскільки молодий фахівець не має стажу (досвіду) держслужби, високого рангу. Його матеріальне та соціальне забезпечення фактично полягатиме лише в отриманні окладу. Незважаючи на заходи щодо працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, які готують фахівців (спеціалістів, магістрів) за держзамовленням, процес формування молодих управлінських кадрів та залучення їх до державної служби має удосконалюватися. Про це свідчать програмні документи. На важливості залучення молоді до державної служби наголошується в Концепції адміністративної реформи в Україні, Стратегії реформування державної служби в Україні, Програмі кадрового забезпечення державної служби та інших, схвалених чи затверджених указами Президента України документах. Залучення молоді до державної служби, надання молодим людям можливостей для застосування своїх знань і здібностей є важливим завданням державних органів, органів місцевого самоврядування.

З метою підвищення авторитету державної служби потрібно відійти від радянської схеми підготовки нормативно-правових актів, виконання консультативно-дорадчих, експертних та методичних послуг державним органам та органам місцевого самоврядування на безоплатній основі. Такі види робіт мають виконуватися на контрактній основі, що, з однієї сторони, забезпечить належний рівень здійснюваних робіт, а з іншої — надасть органам управління можливість вимагати їх своєчасного та якісного виконання, контролювати хід виконання та дозволить реально впроваджувати розробки у практичну діяльність.

Вдосконалення правових засад функціонування державної служби поряд з чітким законодавчим визначенням її основ вимагає перегляду системи оплати праці державних службовців з метою забезпечення її конкурентоздатності на ринку праці, зацікавленості державних службовців у просуванні по службі. Важливо перейти до схеми заробітної плати, в загальних рисах визначної Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка схвалена Указом Президента України від 05.03.2004 р.¹ Структурні зміни заробітної плати стосуються визначення у ній домінуючої ролі посадового окладу з тим, щоб доплати за ранг у межах однієї кате-

¹ Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 10. — Ст. 578.

горії посад стали стимулом для підвищення результативності праці державного службовця та його кар'єрного зростання. Оплата праці державних службовців має бути рівною за однакову роботу.

Бажають кращого підходи до фінансування та матеріально-технічного забезпечення державних органів і їх апарату. Привабливість державної служби, загальна культура державного службовця залежать не лише від рівного доступу до державної служби, гарантованого захисту державного службовця, знання законодавства, добросовісності, стимулювання управлінської праці та інше, а і від умов праці. Слід звернути увагу на умови, в яких працює більшість службовців районної та обласної ланки. Навряд чи виникне зацікавленість у молоді чи жінок до державної служби, коли в одній кімнаті працює 4-5, а то і більше осіб, які стоять у черзі до комп'ютера або іншої оргтехніки, щоб виготовити документи, пов'язані з управлінськими процесами, наданням послуг громадянам. Постає питання і про якість надання таких послуг. З цього приводу просто неможливо не говорити про службу в органах місцевого самоврядування (сільську, селищну громади, їх виконавчі органи), які не лише не мають оргтехніки, а й розміщуються нерідко у непридатних для експлуатації приміщеннях, інколи у важкодоступних для населення місцях. Тому реформування державної служби має здійснюватися комплексно, шляхом вирішення правових, організаційних, матеріально-технічних та інших питань.

Етика державних службовців

§ 1. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців

Сучасний стан розвитку держави характеризується значним збільшенням законодавчої бази, постійно йдуть процеси новелізації законодавства, в практику державної діяльності впроваджуються нові принципи — верховенства права, поділу влади на окремі гілки, пріоритету прав людини і громадянина та ін. Ці процеси проходять в умовах певної політичної конфронтації між владними структурами і опозицією, невизначеності взаємовідносин владних інститутів між собою, посилення бюрократичних тенденцій у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування, значного розвитку відомчої нормотворчості, що веде до порушення Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина.

Всі ці процеси так чи інакше пов'язані з людиною, громадянином, державною службою чи службою в органах місцевого самоврядування, тому питання етики державної (публічної) служби, правової культури службовців, у першу чергу посадових осіб, вимагають постійної уваги. Підвищення правової культури, правосвідомості, забезпечення належної поведінки державних службовців у стосунках з фізичними і юридичними особами безпосередньо пов'язується з гарантіями щодо конституційних прав і свобод громадян, вимагає знань законодавства та точного і безумовного його виконання. Показником правосвідомості державних службовців, які досить часто у своїй діяльності застосовують правові норми, є те, як вони їх використовують, яку мають правову підготовку.

Правову культуру державних службовців слід розглядати у поєднанні з правовою культурою громадян, соціальних груп, всього суспільства, рівнем правового виховання, яке має поєднуватися з моральним. Правова культура є частиною культури суспільства, яка створювалася поступовим, спадкоємним суспільним розвитком, працею змінюючих одне одного поколінь, їх діяльністю і досвідом. Культура суспільства — це система за-

гальнолюдських духовно-моральних здібностей, що історично склалися, відповідно до яких формується спосіб життя і здійснюється соціальна регуляція відносин між людьми¹.

Правове і моральне виховання є частиною духовного формування особи, без якого не можна говорити про становлення України як правової, демократичної, соціальної держави. В правовій культурі громадян відображається якість правового життя суспільства, рівень правових цінностей. Ю. М. Тодика підкреслює, що в правовій культурі слід виходити з того, що правова культура соціуму залежить передусім від рівня правосвідомості населення, від того, наскільки глибоко опановані ним такі правові феномени, як цінність прав і свобод особи, поділ влади, верховенство права, політичний і ідеологічний плюралізм, суверенітет народу, інші цінності світового конституціоналізму, які уже ввійшли в наше конституційне законодавство і визначають демократичний вектор розвитку України як суверенної і правової держави².

Державні службовці — це ті ж громадяни України. Справа лише в тому, що на відміну від громадян вони застосовують чинне законодавство щодо інших громадян, представляють державну (публічну) владу. Морально вихованими, такими, що володіють високою загальною, професійною і правовою культурою державні службовці можуть бути лише за умови, що і всі громадяни, все суспільство має високу культуру — загальну і правову, а суспільні відносини побудовані на вироблених нашим народом та світовим співтовариством принципах.

Діяльність державних службовців базується на загальних моральних і правових принципах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності, добросовісності та ін. Ці принципи об'єднують моральні норми поведінки у відповідній сфері суспільного життя чи діяльності і є загальними для всього суспільства, кожного громадянина. Особливо важливим є їх дотримання державними службовцями, які виконують свої обов'язки та реалізують права від імені держави, органу, який вони представляють, через їх дії та рішення вирішуються потреби (запити) інших людей. Розвинуте почуття відповідальності за доручену справу, усвідомлення обов'язку за свої рішення є важ-

¹ Див.: *Право и культура*. — М.: Изд-во Рос. унив. дружбы народов, 2002. — С. 385.

² Див.: *Тодика Ю. Н. Конституционные основы формирования правовой культуры*. — Х.: Райдер, 2001. — С. 5.

ливою частиною загальної та професійної культури державних службовців. Дії та рішення державних службовців повинні відповідати закону і вимогам моральних принципів суспільства. Вони безпосередньо пов'язані з реалізацією владних повноважень, а тому мають здійснюватися у межах законності, неприпустимості порушення меж компетенції при виконанні своїх службових обов'язків. Разом з тим, поведінка державних службовців і поза межами службової діяльності, в побуті має свідчити про їх високу особисту культуру, яка включає рівень знань і професіоналізму, особисті переконання, навички і вміння, здібності, здатність до самовиховання і самовдосконалення, світогляд, правову культуру, коли інтелектуальний рівень пов'язується з високорозвинутою моральною і естетичною культурою. Йдеться про професійну компетентність спеціаліста на теоретичному і практичному рівнях¹.

Безумовно, моральна культура є важливою складовою культури особистості, оскільки свідчить про засвоєння існуючих у суспільстві моральних цінностей, моральну вихованість людини. Але знання моральних приписів, їх засвоєння має вимірюватися вчинками, оцінкою їх як соціально справедливих, необхідних, втілення їх у повсякденній поведінці, спілкуванні, дотриманням вимог обов'язку у складних ситуаціях при вирішенні потреб людей і суспільства.

Невід'ємним елементом загальної культури державних службовців є професійна культура, яка проявляється у системних знаннях та вмінні їх поновлювати, компетентності, високій культурі спілкування, дотриманні правил етикету, критичному ставленні до себе, своєї поведінки, адекватної оцінки як своїх дій і вчинків, так і інших людей. В. О. Лозовий та О. В. Петришин зазначають, що головним критерієм оцінки рівня моральної культури є реальна поведінка людини, її моральні ідеали, ставлення до інших людей, колективу, суспільства, міра гуманності, яку особистість виявляє в соціальній діяльності і яка виражає ступінь її духовно-моральної свободи в конкретних умовах суспільної, моральної необхідності².

¹ Див.: Зеленецький В. С. Компетентність спеціаліста (о теоретической компетентности практиков и практической компетентности теоретиков) // Весы Фемиды. – 2000. – № 4 (16). – С. 48-57; Неумивайченко Н. Правила поведінки державних службовців: практичні питання // Право України. – 2001. – № 2. – С. 80-83.

² Див.: Лозовий В. О., Петришин О. В. Професійна етика юриста. – Х.: Право, 2004. – С. 36.

Етичні вимоги до державних службовців складають сутність моральних аспектів діяльності і моральних відносин між людьми. Вони загальні для всього суспільства. Для їх утвердження існують правові приписи, право, яким вони закріплюються, захищаються та гарантуються. Правова система забезпечує стабільний розвиток суспільства, через закони та інші нормативно-правові акти закріплює рівні вимоги до соціальних суб'єктів, принципи верховенства права, законності, справедливості. Вони є одними з основних у діяльності державних службовців, оскільки забезпечення прав і свобод людини, запобігання порушенням її інтересів є головним їх завданням як носіїв державно-владних повноважень.

Етика державного службовця — це ті моральні і правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади державного службовця та до державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів. Визначення та закріплення в чинному законодавстві основних вимог до поведінки службовців має важливе значення для підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації державного службовця, підтримання його честі і гідності, посилення вимог до його діяльності.

Конкретні вимоги до державних службовців залежать від органу, в якому здійснюється служба, характеру виконуваної роботи. Але безумовним є те, що ряд вимог до державних службовців та їх поведінки мають загальний характер стосуються всіх осіб, які перебувають на державній службі. Серед таких, на нашу думку, можна назвати: відданість народу України; пріоритет інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина перед особистими або корпоративними; професіоналізм, досвід та навички, необхідні для успішного виконання службових завдань і функцій; вміння на практиці застосовувати досягнення сучасної науки управління; добросовісність, ввічливість, коректність, шанобливе ставлення до громадян, підлеглих і керівників; висока загальна, правова культура та культура спілкування; високі моральні якості; знання справи, адміністративні (управлінські) здібності; вміння оцінювати працю інших працівників, заохочувати, притягувати до себе людей своїми знаннями і поведінкою; уникати дій, які можуть свідчити про прихильність до окремих осіб, утримуватись від політичної діяльності у формі політичних заяв і акцій, висловлення ставлення до певних політичних партій або рухів; уникати створення конфліктних ситуацій, а в разі виник-

нення негайно їх усувати; вміння налагодити належний контроль за роботою підлеглих та ін.

Важливе значення для державного службовця мають питання особистої правової та моральної відповідальності, вміння налагодити нормальний психологічний клімат у колективі, культура мови, діловодства тощо.

Останнім часом держава та суспільство опинилися перед проблемами, пов'язаними з корупцією та корупційними діяннями серед державних службовців. Державний службовець повинен уникати будь-яких дій, що можуть сприйматися як підстава для підозри його у корупції, лобюванні інтересів фізичних і юридичних осіб, використанні свого службового положення для одержання додаткових, тобто не передбачених законодавством доходів, пільг або інших переваг як для себе, так і для інших осіб.

Проблеми етики державних службовців неодноразово піднімалися в спеціальній науковій, у тому числі, юридичній літературі радянського періоду і сучасності¹. Головна увага в дослідженнях, як правило, зосереджується на проблемах якостей працівника державного апарату, його культурі та культурі управління, оцінці особистих якостей. Серед них зазначаються: «освіченість», «вихованість», «соціальні та технічні знання», «тактовність», «чесність», «твердість», «здоровий глузд», «здоров'я», «вміння налагодити правильні відносини в колективі з підлеглими і керівництвом», «кваліфікація і діловитість» тощо. В. М. Манохін відносить до особистих якостей державного службовця «організованість», «зібраність», «точність та акуратність

¹ Див.: *Манохін В. М.* Советская государственная служба; *Постников М., Среднев В.* Исполнительные органы Советов // Советы депутатов трудящихся. — 1965. — № 11; *Шабанов Ю. В.* Культура и этика управленческой деятельности // Научные основы государственного управления в СССР. — М.: Наука, 1968; *Попков В. Д.* Этика советской государственной службы. — М.: Юрид. лит., 1970; *Стайнов П., Лазаров К.* Дисциплина и ответственность служащих аппарата государственного управления: Этика государственной службы // Аппарат управления социалистического государства: В 2 ч. — М., 1977. — Ч. 2. — С. 70-86.; *Лозовой В. О., Петришин О. В.* Професійна етика юриста; Государственный служащий: культура поведения и деловой этикет / Под ред. Е. В. Охотского. — М., 1999; *Селюков Ф. Т.* Административная этика. — М., 1991; та ін.

при прийнятті рішень», «витримку», «вміння приваблювати до себе людей» тощо¹.

Л. С. Халдеев у характеристиці судді (що можна віднести і до будь-якого державного службовця) поряд з високим професіоналізмом перераховує низку ділових і моральних якостей. Серед них: розвинута політична, правова і моральна свідомість, громадянська і професійна позиція, об'єктивність, неупередженість, високі моральні якості, незалежність, чесність, мужність, сміливість, вміння дотримуватися процедури, вміння слухати, виключна обачність, вихованість, розуміння необхідності постійного самовдосконалення².

Надаючи характеристику юриста, В. В. Романов вважає, що йому мають бути притаманні такі ділові, професійні і психологічні якості, як вірність громадянському, професійному обов'язку, чесність, непідкупність, громадянська мужність, непримиренність до порушень правопорядку, законності, безкомпромісність у боротьбі з ними, висока моральність, організованість, дисциплінованість, відповідальне ставлення до дорученої справи³.

Слід зазначити, що перерахувати всі якості, якими має бути наділений державний службовець, а особливо керівник, неможливо. З цього приводу доцільно підтримати думку Є. Старосцяка, який писав, що визначити математично особисті риси, якими має бути наділений кандидат на керівну посаду, неможливо, але «неможливість визначити детальний перелік якостей, які повинні бути притаманні керівнику взагалі, не означає того, що не можна встановити такого переліку для кандидата на заміщення керівної посади в конкретній установі»⁴.

Серед названих якостей державного службовця одне з провідних місць посідає особиста відповідальність працівника за доручену справу. Хоч би які якості були притаманні службовцю, без

¹ *Манохин В. М.* Советская государственная служба. — С. 91. У монографії «Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование» проф. В. М. Манохин, на відміну від попередньої монографії, на особистих якостях державного службовця не зупиняється. (Див.: *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — 296 с.)

² Див.: *Халдеев Л. С.* Судья в уголовном процессе: Практ. пособие. — М., 2000. — С. 378-394.

³ Див.: *Романов В. В.* Военно-юридическая психология: Учебник. — Кн. 1. — М., 1991. — С. 162.

⁴ *Старосцяк Е.* Элементы науки управления: Пер. с польск. — М.: Прогресс, 1965. — С. 161-162.

такої риси, як відповідальне ставлення до своїх обов'язків, дорученої справи, вони будуть нівелюватися. Йдеться не лише про юридичну відповідальність. Безумовно, юридична відповідальність має важливе значення для підтримання належної дисципліни, законності в діяльності державного апарату, оскільки сама перспектива її застосування свідчить про можливість настання для службовця негативних наслідків, зобов'язує його діяти в межах законодавства та моральних принципів у вирішенні поставлених завдань. Юридична відповідальність настає за вчинене правопорушення і пов'язана з застосуванням санкцій. В даному ж випадку йдеться про моральні якості та моральну відповідальність, добросовісність і добропорядність державного службовця, керівника, визнання обов'язку, вміння знаходити та застосовувати оптимальні рішення, варіанти поведінки у взаємовідносинах з підлеглими, керівниками, громадянами, ефективно використовувати та здійснювати службові права і обов'язки. Зміст дисциплінованості, відповідальності, на думку автора, це чітке виконання повноважень, реалізація компетенції в їх межах, дотримання прав і обов'язків державного службовця, а головне — дотримання прав та свобод громадян, їх об'єднань.

Етика державного службовця безпосередньо пов'язана з його загальною, діловою та правовою культурою. Важливою рисою сучасних державних службовців, поряд з професійною підготовкою, має стати турбота про підвищення рівня своєї загальної культури, добросовісне служіння народові України, відданість йому, неприпустимість проявів свавілля, байдужості до запитів громадян, їх правомірних дій та вимог. Ввічливість, коректність, висока культура спілкування, шанобливе ставлення до громадянина — важливий обов'язок державного службовця. Безумовно, і поза межами державної служби він має уникати дій, які можна розцінити як використання своїх службових повноважень у власних або корпоративних інтересах або які можуть негативно вплинути на репутацію державного службовця. Кожний державний службовець зобов'язаний пам'ятати про своє призначення — сприяти утвердженню пріоритету прав і свобод людини і громадянина, допомагати їм у здійсненні прав і свобод, не вимагати виконання не передбачених законом обов'язків, виробляти у громадян впевненість у тому, що їм будуть сприяти і нададуть необхідну допомогу в усіх правомірних діях.

Нові вимоги до професійних знань, культури поведінки державних службовців постають у зв'язку з бурхливим розвитком

науки і техніки, впровадженням комп'ютерних технологій, інформаційних процесів у всі сфери державної та суспільної діяльності, промисловість, сільське господарство. Застосування нових науково-технічних досягнень веде до зміни характеру управління, кваліфікації кадрів, їх знань та вмій, вимагає розуміння цілей і нових методів керівництва, оволодіння наукою управління, підвищення службової та загальної культури. Ю. В. Шабанов наприкінці 60-х років минулого століття писав, що «культура управлінської діяльності — це рівень удосконалення роботи державного апарату, повне та усвідомлене знання його працівниками своєї компетенції (повноважень), ступінь кваліфікації службовців, чіткість у виконанні обов'язків, ступінь оволодіння досягненнями науки управління»¹.

Культура управління передбачає повагу гідності і честі особи, належну організацію робочого місця, раціональне використання робочого часу, підвищення компетентності з метою економічного витрачання праці, духовних і фізичних сил для досягнення поставлених цілей, високої організованості.

Проблеми моралі, поведінки державних службовців, а відповідно і культури державного управління можна звести до трьох груп. Перша, і головна, це поведінка державного службовця у відносинах з громадянами. Друга стосується питань раціональної організації роботи державного органу, установи — поведінка у внутрішньоорганізаційних відносинах — з керівниками і підлеглими. Третя — це поведінка державного службовця у відносинах з іншими державними органами і установами, в тому числі не підпорядкованими, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями, міжнародними організаціями, іноземними установами та іноземцями.

Доцільно зауважити, що і після припинення державної служби у державного службовця, в певних випадках, залишаються правовідносини з органом, в якому службовець працював. Це, зокрема, стосується «вищого» корпусу державних службовців. Так, згідно із ст. 30 Закону України «Про державну службу» за державними службовцями, які займали посади першої категорії не менше трьох років і звільнені у зв'язку із зміною складу органу, де вони працювали, або закінченням терміну повноважень

¹ Шабанов Ю. В. Культура и этика управленческой деятельности // Научные основы государственного управления в СССР. — С. 407.

цього органу, зберігається середньомісячний заробіток на період працевлаштування, але не більше одного року.

При відставці державного службовця, який не досяг пенсійного віку, але має достатній для призначення пенсії стаж і відпрацював на посадах першої чи другої категорії не менш як п'ять років, йому виплачується пенсія щомісячно 85% його посадового окладу з урахуванням надбавок за ранг та за вислугу років до досягнення пенсійного віку.

У зв'язку з цим виникає ще одна група відносин державного службовця щодо етичних правил — відносини з органом, в якому службовець проходив службу.

В чинному законодавстві про етичний бік відносин з органом, в якому службовець працював після закінчення служби, нічого не сказано, хоча в ряді випадків колишній службовець має дотримуватися правил поведінки на державній службі і моралі. Зокрема дотримання таємниці державної та приватної інформації, відносини із колишніми колегами по роботі, зайняття діяльністю, яка може призвести до конфлікту або створити конфліктну ситуацію з органом, в якому службовець працював, використання інформації, яка була отримана під час перебування на службі, але не стала відомою громадськості, консультування відносно міністерства чи іншого центрального або місцевого органу влади стосовно питань, які входили до повноважень службовця, та ін.

На наш погляд, питання відносин певних груп державних службовців з органом, в якому вони працювали, та їх поведінки мають бути законодавчо врегульовані. Доцільно визначити термін, протягом якого колишні службовці не вправі здійснювати певні дії, та визначити відповідальність за їх вчинення. У ряді країн ці питання врегульовані. Так, правила поведінки державних службовців у період після закінчення перебування на державній службі в Канаді врегульовано Кодексом з питань конфлікту інтересів і поведінки після закінчення державної служби. Метою правил є мінімізація: можливості створення дійсного, потенційного чи навіть уявного конфлікту інтересів через питання майбутнього працевлаштування ще під час їх перебування на державній службі; одержання пільг чи привілейованого доступу до уряду після закінчення перебування на державній посаді; використання на свою користь одержаної під час виконання службових обов'язків інформації, якщо вона не стала доступною для загальної громадськості; використання державної посади для

одержання несправедливої переваги у позаслужбовому працевлаштуванні¹.

Правове положення державних службовців як суб'єктів державно-правових відносин регламентується нормами права, в яких законодавцем закладені певні правила. Це чесне і добросовісне ставлення до своїх обов'язків, дотримання прав і свобод громадян, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, забезпечення законності та дисципліни, комплекс службових прав та обов'язків, засудження зловживання владою чи службовим становищем, халатного та безвідповідального ставлення до виконання обов'язків, корупційних діянь тощо. Безумовно, державний службовець зобов'язаний зберігати державну та службову таємницю, інформацію з обмеженим доступом чи про фізичних осіб, яка стала йому відомою внаслідок виконання службових повноважень, утримувати своє робоче місце таким чином, щоб виключити можливість ознайомлення з носіями інформації осіб, які не мають права доступу до неї.

Важливе значення для ефективності державної служби має знання державними службовцями, а особливо керівниками, законів та інших нормативно-правових актів, вміння правильно їх застосовувати у практичній діяльності. Повага до закону, права, принципів та норм моралі мають бути характерною рисою державного службовця.

Поряд з передбаченою правовими нормами можливістю застосування санкцій не можна не сказати про те, що гарантією виконання вимог до службовця, дотримання ним етичних правил є внутрішні, морально-психологічні фактори — визнання обов'язку, підтримання честі і гідності, зміцнення репутації державного службовця, авторитету державної служби в цілому та органу, в якому проходить службу державний службовець. Обов'язки державного службовця ґрунтуються на загальногромадянських обов'язках, але службовець державного апарату має і специфічні обов'язки, пов'язані з конкретним видом діяльності його як суб'єкта державно-службових відносин, представника відповідного державного органу чи держави.

З приводу місця державного службовця в системі державного апарату та його інституцій в юридичній літературі висловлюються різні міркування. В одних випадках стверджується, що

¹ Див.: *Бержерон Робер*. Кодекс із питань конфлікту інтересів і поведінки після закінчення державної служби. Конфлікт інтересів у державній службі. — 1998. — С. 1-18.

державні службовці в своїй діяльності виступають на основі закону, від імені держави¹, в інших говориться про правомочність державного службовця виступати від імені органу, в якому він працює, займає посаду, але не від імені держави², висловлюється також думка, що вони діють за дорученням держави, від імені державних органів відповідно до своїх службових повноважень³.

Службовець державного органу чи його апарату здійснює державні функції і завдання в межах посади, яку він займає, і виступає в певних випадках від імені конкретного органу чи установи. Не має великого практичного значення те, від чийого імені виступає державний службовець, — від імені держави чи державного органу. Разом з тим морально-етичний бік представництва посадовою особою держави чи державного органу є важливим, оскільки за будь-яких обставин державний службовець є представником державної влади. Кожний державний орган чи установа наділені певним обсягом компетенції, повноважень, які йому (їй) передані державою. Держава в даному випадку розглядається як абстракція, тому що державу не може скласти лише один який-небудь орган, це механізм, а тому представництво цього механізму має складний і розгалужений характер. Якщо ми говоримо про виконання державним службовцем державних завдань і функцій, то цим підкреслюється значення, роль державної служби у державі, відображається морально-етичний бік державної служби та єдність державної влади, незважаючи на її поділ на окремі гілки влади. Відповідальність за виконання обов'язків та належну реалізацію прав у державного службовця значно зростає, коли він відчуває себе представником держави, тим більше, що у значній кількості випадків обов'язки юридичні збігаються з обов'язками моральними. Правові і моральні службові обов'язки однаково важливі і обов'язкові для виконання, але правові ще й пов'язані з можливістю застосування державних примусових заходів за їх невиконання чи неналежне виконання. З цього приводу слід нагадати думку М. П. Каревої, що єдність права і моралі не виключає того, що між окремими юридичними нормами

¹ Советское административное право (общая часть) / Под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1962. — С. 135; Административное право / Под ред. А. Е. Лулева. — М.: Юрид. лит., 1967. — С. 136.

² Див.: Попков В. Д. Этика советской государственной службы. — С. 39.

³ Советское административное право: Учебник / Под ред. Р. С. Павловского. — С. 117.

і моральними вимогами за збігу певних обставин можуть бути протиріччя¹.

Серед причин виникнення протиріч між нормами права і моралі А. Є. Якубов називає недосконалість окремих правових норм або їх відставання від потреб суспільного життя, випереджаючий характер морального розвитку, висування моральністю більш високих вимог до людської поведінки порівняно з правом, різницю в об'єктивних властивостях правових приписів і моральністю та ін.²

Зрозуміло, що до конфліктної ситуації — протиріччя між правом і мораллю доводити недоцільно, але специфічні властивості роблять неможливим їх повний збіг за змістом, незважаючи на те, що право і мораль розвиваються на єдиному підґрунті, яким є загальнолюдські цінності, виступають як засоби спеціальної регуляції поведінки людей у суспільстві. Однак при виникненні протиріччя між юридичними і моральними нормами державний службовець все ж має керуватися приписами закону, діяти в межах правового поля. Законність діяльності — обов'язкова складова всього функціонування державної служби. Якщо посадова особа не може прийняти на державну службу когось із своїх родичів чи близьких (згідно із законом), то, безумовно, моральна сторона від цього страждає, але зарахування на службу не може бути здійснене, оскільки інше призведе до порушення законності.

За певних обставин посадова особа, діючи в межах закону, може бачити в своїх діях порушення етичних правил, коли її дії можуть бути розцінені як використання службового становища у власних чи корпоративних інтересах, наприклад, як надання переваги комусь із своїх підлеглих. За таких обставин, на нашу думку, посадова особа не може стати на формальну точку зору, має зайняти обґрунтовану і справедливу позицію, навіть якщо вона комусь і не до вподоби. Важливою в таких ситуаціях є виховна, організаційна, роз'яснювальна робота, вміння довести обґрунтованість та законність своїх дій.

Не всі з наведених міркувань можуть бути перекладені на мову права, законодавства. Але тією чи іншою мірою вони мають бути відображені в чинних правових приписах. Ці принципи положення знайшли місце в Законі України «Про державну

¹ Див.: *Карева М. П.* Право и нравственность в социалистическом обществе. — М.: Изд-во АН СССР, 1951. — С. 80-104.

² Див.: *Якубов А. Е.* Взаимодействие уголовного права и этики // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 1992. — № 5. — С. 15.

службу», «Загальних правилах поведінки державного службовця»¹, інших нормативно-правових актах. Основні правила є узагальненням моральних стандартів поведінки та доброчесності державних службовців, ґрунтуються на Конституції України та визначених законодавством України принципах державної служби. В цілому «Загальні правила...» відповідають за своїми цілями та метою зразку Кодекса поведінки державних службовців, який схвалено Комітетом міністрів Ради Європи. Водночас слід повернутися до проекту розробленого ще у 2000 р. Кодексу основних правил поведінки державного службовця (Кодексу честі державного службовця), щоб визначитися щодо етики державного службовця, на рівні закону врегулювати вимоги до поведінки державного службовця та відносини, що складаються в процесі реалізації таких вимог. Вважаємо, що закріплення відповідних вимог до поведінки державних службовців на рівні закону сприятиме створенню умов для підвищення авторитету державної служби, посиленню дисциплінованості, добропорядності, підвищенню рівня поведінки державних службовців. У деяких країнах етичні питання державно-службової діяльності, поведінки державних службовців саме і врегульовані на рівні законів. У США — це Кодекс етики урядової служби, Великій Британії — Адміністративний кодекс, Канаді — Збірник принципів, які регулюють поведінку державних службовців².

Функціонування державної служби, її працівників проходить в умовах постійного ускладнення тих завдань і функцій, які стоять перед державою, тому вимоги, що висуваються до діяльності державного апарату, професійних якостей його кадрів, зростають. В умовах переходу до ринкових відносин керівництво сучасною економікою, іншими сторонами суспільного життя без належним чином налагодженого та чітко діючого у всіх ланках державного апарату неможливе. Державна служба — багатоаспектне явище, яке може розглядатися не лише в юридичному, а і в широкому політико-соціологічному плані.

Державні службовці — це люди, які вирізняються своєю професійною підготовкою, складом характеру, комунікабельністю, політичними, моральними, психологічними установками. Дер-

¹ Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України від 23.10.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 45. — Ст. 1971.

² Див.: Політико-психологічні чинники формування управлінської культури // Пірен М. І. Деонтологія, конфліктність та управління: Навч.-практ. посібник. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — С. 255-266.

жава активно втручається в процеси удосконалення суспільних відносин, у тому числі службових, встановлює відповідні правила, виховує кадри. Державний службовець не просто сторона, суб'єкт службових відносин, він активно впливає на їх розвиток. Ефективність роботи державних органів та їх апарату залежить від підготовленості кадрів, правильно визначених критеріїв їх підбору, нормальних відносин у колективі, моральних і ділових якостей працівників, активності і вміння налагодити співпрацю членів колективу, реалізувати вимоги, що висуваються до державної служби, тощо. Бажано, щоб державний апарат був простим, кваліфікованим, оперативним, відповідальним, наділеним високою культурою поведінки. Особливо відповідальним, оперативним та кваліфікованим має бути цей апарат в умовах реформування політичної, соціальної, економічної, правової систем, тобто в умовах змін.

§ 2. Антикорупційна спрямованість правових засад формування і функціонування державної служби

Одним з негативних явищ, що впливають на якість державної служби, репутацію державних службовців та ставлення до них громадян, а самих державних службовців — до дорученої справи, є корупція. Корумпованість державного апарату створює серйозні перепони в розвитку демократичних перетворень, у становленні держави як соціальної, правової, з ринковою економікою. Шкідливість корупції, корумпованості державного апарату полягає і в тому, що вона призводить до втрати нашою країною авторитету на міжнародній арені. Міжнародне співтовариство вже неодноразово вказувало Україні на необхідність посилення боротьби з корупцією, попередження та припинення корупції в системі державної служби¹.

¹ За даними міжнародної організації Transparency International Україна перебуває серед країн з найбільш високим показником корумпованості серед 102 країн світу (індекс дорівнює 1,5). Гірші показники лише у Югославії (1,3) та Нігерії (1,2). На підтвердження цих даних можна навести також думку народного депутата України Ю. Кармазіна, що 40-45% ВВП (80-90 млрд. грн.) щорічно розподіляється за допомогою корупції, а 9-10 млрд. грн. становить особистий прибуток корупціонерів (Див.: Очевидне — неймовірне: крадуть менше, а мільйонерів стає більше // Голос України. — 2002. — № 227).

Проблемам корупції та корумпованості державного апарату останнім часом присвячена ціла низка робіт, в яких йде пошук удосконалення адміністративно-правових, кримінально-правових та організаційних заходів попередження і припинення корупції в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування¹. Порушується питання про необхідність правового врегулювання тих сторін діяльності державних службовців, які перебувають з ризиком бути розцінені як корумповані, щодо форм та методів контролю за виконанням державними службовцями своїх повноважень, професійної та моральної підготовки державних службовців, по підвищенню престижу державної служби.

Важливим напрямком посилення боротьби з корупцією та корупційними діяннями, на думку автора, має стати прийняття не лише Кодексу честі державного службовця, а, можливо, в першу чергу, Адміністративно-процедурного кодексу. Це пояснюється тим, що скільки б не приймалося законів та інших нормативно-правових актів про боротьбу з корупцією, про попередження і припинення корупції, про правила поведінки державних службовців, про окремі види служби та службових відносин, без упорядкування відносин державних службовців (особливо посадових осіб) органів виконавчої влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами питання про попередження і припинення корупції в системі публічної влади не буде вирішене. Повнота адміністративних процедур сприятиме зниженню ризику вчинення корупційного діяння, зробить прозорою діяльність адміністративного апарату у взаємовідносинах з громадянами, підприємцями, комерційними і некомерційними організаціями, оскільки прийняття рішення буде підпорядковане чітко визначеним правилам.

Певне значення це матиме і в тих випадках, коли порядок прийняття рішення не можна чітко виписати, і у державного службовця є можливість для виявлення особистої волі, він може проявити ініціативу, має можливості для маневру, але все це повинно відбуватися в межах визначених законодавством правил. І тут постає питання про врегулювання порядку надання управлінських послуг, визначення переліку (видів) тих послуг, які зобов'язані надавати фізичним і юридичним особам представники публічної влади.

¹ Див.: Коррупция: региональные и отраслевые тенденции: Сб. научн. трудов. — Одесса, 2003. — 240 с.; Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. — К., 2001. — 304 с.; та ін.

Як відомо, протягом значного часу йде підготовка проекту Закону України «Про управлінські послуги», який практично розроблений, але, на жаль, його не прийнято, в той же час такий закон не давав би можливості державним службовцям (посадовим особам органів місцевого самоврядування) не задовольнити прохання громадянина чи юридичної особи, якщо воно обґрунтоване і дотримані всі формальності. Не можна не звернути увагу і на те, що в такому законі були б визначені види послуг, які повинні надаватися тільки на безоплатній основі, та випадки, коли послуги надаються за плати, розмір якої має встановлюватися нормативно-правовими актами (розмір плати за послуги міг би визначатися Кабінетом Міністрів України чи Міністерством юстиції України).

В справі боротьби з корупцією, її попередження та припинення в системі державного апарату держава має чіткі позиції, однак вони не завжди адекватні цьому негативному явищу. Контроль за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Верховною Радою України безпосередньо. Значну роботу проводять з цих питань Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Діє Закон України «Про боротьбу з корупцією», розроблено не один варіант змін і доповнень до нього, нові редакції, проект Закону України «Про попередження і припинення корупції» тощо. Разом з тим при оцінці заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією та результатів діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю Президент України вважає її такою, яка не забезпечує повною мірою належного вирішення питань національної безпеки і оборони держави. Організована злочинність і корупція продовжують завдавати значної шкоди справі забезпечення захисту прав і свобод громадян, гальмують розвиток економіки і становлення ринкових відносин, підривають міжнародний авторитет України. Указом Президента України «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України» від 08.02.2005 р. Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України було ліквідовано, а його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення передано Раді національної безпеки і оборони України¹. Заходи законодавчого та організаційного характеру, які до цього застосовувалися, ви-

¹ Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 08.02.2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 8. — Ст. 434.

явилися неефективними у боротьбі із злом, проти якого вони були спрямовані. І причини цього різні.

По-перше, недосконалість чинного антикорупційного законодавства, намагання вести боротьбу з корупцією заходами кримінально-правового характеру або шляхом застосування все більш серйозних адміністративних стягнень, посилення відповідальності. Такі заходи певною мірою можуть сприяти боротьбі з корупцією, її припиненню, однак не вирішують проблеми. Про це свідчить практика. Корупційні діяння як мали, так і мають місце, а названі заходи не ведуть до скорочення корупції та корупційної поведінки посадових осіб державного апарату. В чинному законодавстві не визначене поняття корупції та корупційних діянь, не вирішене питання щодо осіб, які уповноважені на виконання функцій держави¹.

Друга причина, на погляд автора, полягає в недосконалості чинного законодавства про державну службу. Закон про державну службу все більше і більше обростає різного рівня підзаконними правовими актами, оскільки цілий ряд важливих елементів інституту державної служби залишається поза законодавчим регулюванням. Виникла необхідність законодавчого врегулювання (на рівні закону) великої кількості важливих проблем — від підбору кадрів для служби в органах публічної влади, удосконалення конкурсних засад, підвищення професіоналізму державних службовців до забезпечення їм оплати праці, яка б стимулювала їх діяльність, гарантувала престижність соціального статусу, приваблювала б талановиту молодь на державну службу. Намітилося явне відставання чинного законодавства про державну службу та про контроль від вимог сьогодення. Недостатнім є і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією та державної служби з боку прокуратури. Яким би недосконалим не було законодавче регулювання державно-службових відносин та боротьби із корупцією, виконання його є обов'язковим, що значно підвищить ефективність діяльності державних службовців, сприятиме попередженню корупційних діянь у сфері публічної служби.

Третє, на що необхідно звернути увагу, це питання, які стосуються класифікації посад державних службовців, переведення з однієї посади на іншу, в тому числі в різні системи державної діяльності, порядку присвоєння рангів. На нашу думку, слід скоротити кількість категорій посад, при можливому збільшенні рангів у сис-

¹ Див.: *Рогульський С. С.* Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: Автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. — Х., 2005. — С. 10.

темі однієї категорії. Потрібно звернути увагу і на те, що нині як за Законом України «Про державну службу», так і згідно з Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено сім категорій посад службовців. Якщо сім категорій посад за багато для державної служби, то для служби в органах місцевого самоврядування — тим більше. Скорочення числа категорій і збільшення кількості рангів в одній категорії сприятиме упорядкуванню кар'єрного зростання державного службовця у межах однієї категорії посад, просуванню його по службі. Доцільно також розробити співвідношення категорій посад, рангів з військовими і іншими спеціальними званнями, що матиме значення при переведенні державного службовця з цивільної служби до мілітаризованої і навпаки, приведе до уніфікації державної служби.

Важливими є організаційні заходи та заходи виховного характеру. Вони пов'язані з професійною і моральною підготовкою до державної служби. Політико-правова, адміністративна, судова, економічна реформи не завжди забезпечуються належними юридичними механізмами, фінансовими і матеріальними ресурсами, кадрами, в деяких випадках є непослідовними. Досить звернутися до процесу здійснення адміністративної реформи чи реформи тієї ж державної служби, створення адміністративних судів та забезпечення адміністративного судочинства. Це і намагання за будь-якої ціни застосувати в процесі реформ зарубіжний досвід, хоча національні традиції та звичаї не дають такої можливості, а політико-правова система держави не дозволяє цього робити.

Реформи повинні мати організаційне, матеріальне, фінансове, правове підґрунтя. Адміністративна реформа та реформа державної служби безпосередньо між собою пов'язані, друга — це фактично продовження, частина першої, оскільки зміст адміністративної реформи полягає в удосконаленні всієї системи управління, законодавства, а реформа державної служби спрямована на забезпечення процесів, що проходять при реалізації заходів адміністративної реформи, зокрема на формування корпусу професіональних «чиновників», здатних ефективно виконувати управлінські функції, дотримуватися прав та свобод людини і громадянина, сприяти їх реалізації¹.

¹ Див.: *Голосніченко І. П.* Напрямки реформування адміністративного права України // *Право України*. — 1998. — № 8. — С. 9-13; *Він же.* Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень // *Право України*. — 1998. — № 11. — С. 21-22; *Сиренко В. Ф.* *Интересы — власть — управление / Инс-т гос. и права*. — К.: Наук. думка, 1991. — 156 с.

Підготовка та виховання кадрів для державного апарату має розпочинатися з пошуку талановитої молоді, в тому числі осіб, що вже мають вищу освіту, для їх підготовки як управлінців в Національній Академії державного управління при Президентові України та інших навчальних закладах, у системі перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Поряд з цим необхідно створити дієвий кадровий резерв державної служби, що буде забезпечувати професіоналізм кадрів; проводити навчання з кадрами стосовно використання сучасних інформаційних технологій; підвищити значення атестації для оцінки результатів професійної діяльності службовців для просування по службі; відмовитися від проведення щороку оцінки роботи державного службовця (це дрібне опілування, недовіра, перестрашування), які заважають нормальному процесу діяльності державних службовців. Якщо ж і проводити таку оцінку, то лише в тих випадках, коли вирішується питання про переведення на вищу посаду, присвоєння вищого рангу або притягнення до дисциплінарної відповідальності; забезпечити стабільність кадрів через механізм службової кар'єри, який би гарантував просування по державній службі, виключав можливість вирішення кадрових питань з боку вищих за посадою керівників без посилань на законодавство або за особистим розсудом. На нашу думку, моральні принципи в діяльності державних службовців останнім часом бажають багато кращого, вони не дають підстав для широкого застосування розсуду в управлінській діяльності. Особливо це стосується надання так званих «управлінських послуг», а якщо прямо говорити — вирішення звернень громадян чи юридичних осіб з тих або інших питань у сфері державного управління (органами виконавчої влади та місцевого самоврядування), прийняття управлінських рішень, тим більше, що вирішення ряду проблем, в яких зацікавлені юридичні особи і громадяни, може здійснюватися лише посадовими особами органів виконавчої влади або місцевого самоврядування. Це і право на надання ліцензій для зайняття підприємницькою чи іншою діяльністю, відкриття підприємств і установ, паспортизація населення, видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, погодження різного роду проектів та ін. Перелік цих послуг, якщо виходити із чинного законодавства, положень про міністерства, державні комітети, органи, до них прирівняні, та центральні органи із спеціальним статусом, за своїм обсягом є значним. Недостатня урегульованість надання

певних послуг, монополія окремих органів, а відповідно їх посадових осіб на таку діяльність створюють умови для корупції. Ситуація ускладнюється також відсутністю гласності при прийнятті рішень, прозорості щодо діяльності управлінських структур, незнанням громадянами та представниками юридичних осіб чинного законодавства, значною кількістю нормативно-правових актів, у тому числі відомчих. Взяти, наприклад, Митний кодекс України, який почав діяти 01.01.2004 р., а вже протягом року «обріс» нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, митної служби, спільними актами митних органів з іншими державними органами. Створюються можливості для недобросовісних та недобросовісних працівників митної служби зловживати своїми повноваженнями, порушувати права громадян, інтереси юридичних осіб. Але тут знову постає питання про моральний бік поведінки державного службовця. Добропорядний та добросовісний працівник надасть допомогу у вирішенні питання, недобросовісний скористається можливістю для зловживання своїм посадовим становищем. Виховний аспект, висока моральність та культура поведінки державних службовців знову виходять на одне з перших місць за своїм значенням у справі недопущення корупції.

Одним з елементів забезпечення ефективності державної служби є посилення контролю за діяльністю державних службовців. На сьогоднішній день не виконані приписи Конституції України про створення дієвого контролю, дієвої системи органів контролю. В той же час слід підкреслити, що проблеми контролю в державі продовжують залишатися в полі зору законодавця, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, науковців.

Одним з напрямків правоохоронної та контрольної діяльності є той, що пов'язаний з корупцією та корупційними діяннями в системі державної служби, служби в органах місцевого самоврядування. Удосконалення адміністративно-правових і організаційних засобів припинення і попередження корупції в органах виконавчої влади, їх апараті, апараті органів місцевого самоврядування сприятиме не лише забезпеченню прав і свобод особи, покращенню діяльності відповідних органів і їх службовців, а й розвиткові ринкової економіки (ринкових відносин), підвищенню авторитету державних органів та державної служби, авторитету нашої держави у світовому співтоваристві, який, як відомо, є високим в Європі і світі, але не з точки зору стану корупції та боротьби з нею.

Питання корупції у державному апараті не є предметом цього дослідження. Але, враховуючи увагу, яку держава приділяє бо-

ротьбі з цим негативним явищем, у зв'язку адміністративною реформою та реформою державної служби в Україні, проблеми виявлення причин корупції у сфері державної служби та шляхів боротьби з нею, припинення і попередження її є дуже актуальними.

На наш погляд, серед причин корупції в системі державної служби можна виділити:

- ігнорування або ненадання належної уваги фактам корупції та недостатнє реагування на корупційні діяння, особливо на центральному рівні;

- вимивання еліти нашого суспільства із сфери державної служби через незабезпеченість значної частини державних службовців умовами для нормальної роботи і життя;

- зниження моральних засад державної служби та падіння її престижу серед громадян;

- прорахунки у соціальному і економічному розвитку нашої держави, недостатня розвиненість ринкових відносин, широке застосування дозвільного порядку (видача дозволів, ліцензій та ін.) в соціально-економічній сфері; намагання держави втрутитися в усі сфери приватної діяльності та життя людей, що веде до адміністративного втручання в ринкові відносини, порушення прав громадян;

- відсутність налагодженої системи ротації кадрів державної служби та визначеності щодо посад, які пов'язані з ризиком вчинення корупції, для реального її скорочення;

- відсутність дійового контролю за доходами та витратами державних службовців всіх рангів — від центрального до районного, зосередження такого контролю на рівні місцевого самоврядування (села, селища, малого міста), підприємства, установи, організації;

- відсутність належного та ефективно організованого контролю в системі державної влади, координації та узгодження дій між різними контролюючими органами, послаблення впливу на ці процеси органів прокуратури, дублювання функцій і повноважень контролюючими органами, слабкий громадський контроль;

- намагання вести боротьбу з корупцією лише кримінально-правовими та адміністративно-правовими засобами без здійснення заходів організаційного, виховного, дисциплінарного, заохочувального характеру, підвищення загальної та правової культури державних службовців і населення, гласності;

- нечіткість розмежування адміністративної і дисциплінарної відповідальності державних службовців за одні і ті ж проступки;

— відставання законодавства, яке регулює державно-службові відносини, від потреб сьогодення та процесів у політико-правовій і соціально-економічній сферах; невизначеність при проходженні служби стосовно матеріальних пільг певним категоріям службовців, умов просування по службі та відсутність закону про етику (загальну та професійну) державного службовця;

— відсутність уніфікації державної служби з метою просування особи по службі, співвідношення категорій посад та рангів, дипломатичних рангів, військових та інших звань; якщо говорити коротко — умов кар'єрного зростання по службі;

— недостатня відпрацьованість порядку оцінки результатів професійної службової діяльності державних службовців, місця та значення атестації, кваліфікаційних іспитів, співбесід, тестувань тощо, що має бути пов'язаним з зайняттям більш високих посад, присвоєнням рангів, підвищенням соціального становища державних службовців, заробітної плати, стимулюванням службової діяльності;

— невпорядкованість взаємовідносин посадових осіб органів виконавчої влади з населенням, юридичними особами через відсутність адміністративних процедур, які б не лише гарантували рівність сторін при вступі у взаємовідносини, а й надавали можливості по реалізації вимог Основного Закону держави щодо пріоритетності прав людини і громадянина;

— значне зростання кількості державних службовців у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування, які виконують вузькопрофесійні функції, особливо у правоохоронній, контрольній, правозастосовчій діяльності, та намагання за рахунок відомчого нормотворення врегулювати вирішення будь-якого питання;

— відсутність нормативно-правового закріплення вимог та порядку зайняття посад вищого корпусу державних службовців (I, II, а, можливо, і III категорії), визначення штатної кількості державних службовців апарату органів виконавчої влади всіх рівнів залежно від цілей, завдань і фактичного обсягу роботи;

— затримка з прийняттям Закону України «Про нормативно-правові акти», який би стандартизував поведінку службовців при прийнятті ними рішень, що виключало б можливості приймати невмотивовані рішення.

Безумовно, встановлення всіх причин недостатньої ефективності державної служби, контролю і нагляду за її проходженням, попередження та припинення корупційних діянь у цій сфері діяльності не приведе до явних змін у системі державної служби, припинення корупції. Однак виявлення недоліків сприятиме

спрямуванню зусиль на їх усунення заходами економічного, організаційного, правового характеру, допоможе зосередити зусилля на тих проблемах, які можна вирішити найближчим часом, відвернути реальну загрозу демократичному розвитку держави, її іміджу на міжнародній арені, національній безпеці, яку створює корупція. Професор В. О. Глушков справедливо підкреслив, що це явище призводить до дезорганізації державного апарату, підриває організаційні основи влади, є перешкодою на шляху соціально-економічного розвитку та сприяє виникненню таких негативних явищ і процесів як:

– монополія в найбільш рентабельних галузях економіки, що порушують механізм ринкової економіки;

– зниження податкових надходжень при формуванні державних замовлень, виділенні кредитів, розподілі трансфертів;

– відтік капіталу за кордон;

– деформація цінностей, подвійний стандарт поведінки, зростання соціальної напруги в суспільстві, формування у свідомості громадян уявлення про беззахисність перед корупцією, поширення правового нігілізму, зневіреність у можливість вирішення питань законними способами та ін.¹ Його думка, як і інших авторів-науковців і практиків, щодо удосконалення законодавства про корупцію заслуговує на підтримку. Оскільки нині воно надто широко трактує поняття корупції, не уточнює коло злочинів чи інших протиправних діянь, коло суб'єктів корупційних діянь, не розмежовує, про що нами говорилося раніше, адміністративні, кримінальні і дисциплінарні корупційні діяння².

Безумовно, боротьба з корупцією є актуальною в нашій державі, оскільки корупція досягла значного розвитку, впливає на вирішення політичних, економічних, соціальних проблем. Од-

¹ Див.: *Глушков В. О.* Проблеми вдосконалення правової основи боротьби з корупцією: Аналіз практики застосування положень (норм) Закону України «Про боротьбу з корупцією» // *Коррупция: региональные и отраслевые тенденции.* – Одесса, 2003. – С. 55.

² Про необхідність удосконалення Закону України «Про боротьбу з корупцією» говорить у значній кількості робіт, наприклад: *Мельник М. І.* Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. – 304 с.; *Кальман О. Г.* Організована злочинність і корупція в Україні: проблеми протидії // *Правові проблеми боротьби зі злочинністю.* – Х., 2002. – Кн. 2. – С. 5-30; *Зелинская Н. А.* Международно-правовые стандарты криминализации коррупции // *Коррупция: региональные и отраслевые тенденции.* – Одесса, 2003. – С. 123–137; та ін.

ним з таких впливових напрямків боротьби з цим негативним явищем є кадрова політика держави, яка стосується всіх сторін суспільної діяльності, визначає основні принципи роботи з людьми, управління ними, професійну підготовку, шляхи підвищення загальної і управлінської культури та використання кадрового потенціалу¹.

Особливе місце в справі боротьби з корупцією у сфері державної служби займають державні органи, на які безпосередньо покладені такі функції і завдання. Згідно з Законом України про боротьбу з корупцією виявлення та припинення фактів корупції і корупційних діянь покладаються на відповідні підрозділи органів внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, органів прокуратури, військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інші органи і підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством.

Суб'єкти боротьби з корупцією мають зосередити зусилля на виявленні фактів цього негативного явища, в першу чергу, серед державних службовців, у представницьких органах, судовій системі не лише тому, що у цих сферах діяльності вчиняється переважна кількість корупційних діянь, а і з тієї причини, що корупція у цих органах найбільш негативно впливає на імідж держави та її органів, репутацію державної служби серед населення. У Кодексі поведінки посадових осіб у підтриманні правопорядку (ст. 7), який прийнято резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї від 17.12.1979 р., на посадових осіб у дотриманні правопорядку покладено обов'язок всіляко перешкоджати актам корупції, боротися з ними, в свою чергу, не вчиняти будь-яких актів корупції².

У коментарі до цієї статті підкреслюється, що акт корупції, як і будь-яке інше зловживання владою, несумісний із службовим статусом посадової особи у дотриманні правопорядку, а уряди не можуть або не хочуть забезпечити дотримання законності їх власними посадовими особами і в межах їх власних установ.

Питання про невідворотність покарання за корупційні дії стало сьогодні досить актуальним, зважаючи на рівень корупції у правоохоронній системі та системі державної служби. Намагання держави зберегти контроль над підприємництвом через дозвільну систему, регулювання підприємництва, адміністративні

¹ Див.: *Щекин Г. В.* Теория кадровой политики. – К.: МАУП, 1997. – 176 с.

² *Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов.* – М.: Юрид. лит., 1990. – С. 319-325.

процедури підживлюють корупцію, створюють умови для неї в системі державної служби, а залежність правоохоронних інституцій щодо вирішення питань виділення земель для забудови, квартир, водо- та газопостачання тощо від органів місцевої влади призводить до неналежного виконання правоохоронцями своїх обов'язків, перешкоджає застосовувати реальні заходи по виявленню корупційних дій серед посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Намітилася тенденція до поширення корупції як серед представників органів державної влади і місцевого самоврядування, так і серед службовців правоохоронних органів.

У механізмі боротьби з корупцією в державних органах, органах місцевого самоврядування та правоохоронній сферах необхідно вирішити значну кількість проблем, але три з них можна назвати ключовими: кадрова проблема; удосконалення законодавства — спрямування його на вироблення заходів попередження та припинення корупції; широке застосування організаційних та економічних (матеріальних) заходів попередження і припинення корупційних діянь. Вирішення їх, на думку автора, сприятиме значному скороченню корупційних діянь серед службовців цих органів.

Контроль у системі державної служби

§ 1. Завдання контролю в системі державної служби

Свої функції державні службовці виконують у певних формах, відповідно до розподілу обов'язків, використовуючи владні повноваження. Жоден із державних службовців не наділений правом чи обов'язком виконувати компетенцію органу в повному обсязі. Однак певна частина із них при виконанні поставлених завдань пов'язується з використанням владних повноважень і виданням актів управління (керівник, його заступники). Інші державні службовці такого права, як видання правових актів управління, не мають.

Однією з функцій органів виконавчої влади, а відповідно їх службовців є контроль, під яким розуміють перевірку виконання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, додержання законності і дисципліни в сфері суспільної і державної діяльності. Сутність контролю полягає у систематичних (планових і позапланових) перевірках діяльності підконтрольних органів (посадових осіб) з метою виявлення порушень законності і дисципліни, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок та рекомендацій щодо усунення виявлених правопорушень, скасування чи зміни актів управління, вжиття заходів примусу щодо підконтрольних суб'єктів, попередження правопорушень. Контрольна діяльність передбачає можливість втручання контролюючих в оперативну та господарську діяльність підконтрольних.

Функції контрольної діяльності досліджені у поєднанні з аналізом контролю як правової форми діяльності В. М. Горшеневим та І. Б. Шаховим. Такі функції ними поділялися на загальні і власні (спеціальні). Загальні функції контролю, на думку авторів, характеризують його як елемент наукового управління суспільством, а власні відображають місце контролю у системі форм здійснення державного керівництва суспільством. До ос-

таних віднесені функції коригування, соціальної превенції та правоохоронна¹.

Слід зазначити, що питання стосовно функцій державного контролю науковцями вирішується залежно від виду контролю (парламентський, судовий, відомчий і т.п.), органів, що його здійснюють, наслідків контролю, обсягу, сфери та ін. Виділяють управлінську, коригуючу, правоохоронну, інформаційну, превентивну²; інформаційну (фактовстановлюючу), оцінюючу, регулятивну, превентивну, комунікативну, сигнальну, виховну³; відновлюючу, констатуючу, спрямовуючу⁴ та ін. Контрольна діяльність, таким чином, має також функціональне призначення.

Функції державного управління здійснюються за допомогою застосування відповідних методів і форм.

Методи управлінської діяльності залежно від обраного критерію можуть поділятися на наукові, демократичні і диктаторські, державні і громадські, адміністративні і економічні, прямого і непрямого впливу. Методи, які притаманні будь-якому виду державної діяльності, всім державним органам, є загальними, а ті, що застосовуються лише окремими суб'єктами управління, — спеціальними. До загальних методів відносять переконання і примус, адміністративного і економічного впливу, регулювання, керівництва та управління⁵.

Методи управління є різноманітними, однак вони мають і загальні риси. Це, зокрема, способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядковані і не підпорядковані органи, громадян; вираження керівної ролі держави, публічного інтересу; засоби досягнення мети; способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення діяльності; способи реалізації компетенції.

¹ Див.: *Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 23-35.

² Див.: *Барабаш Ю. Г.* Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). — Х.: Легас, 2004. — С. 43.

³ Див.: *Шостак В. С.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.0.01. — Х., 2002. — С. 9.

⁴ Див.: *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — С. 28.

⁵ Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Ю.П. Битяка. — С. 180.

Форми управлінської діяльності в юридичній літературі визначаються як зовнішній вияв конкретних дій, що здійснюють органи виконавчої влади (їх посадові особи). Форми поділяють на правові і неправові. Правові форми традиційно зводяться у певні однорідні групи, які пов'язуються з правовими нормами державної діяльності: правовстановлюючою, правовиконавчою та правоохоронною. З огляду на загальні форми державної діяльності виділяють чотири види форм державного управління: видання нормативних актів управління; видання ненормативних (індивідуальних, адміністративних) актів управління; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій. Безумовно, така класифікація є умовною. На теоретичному, науковому рівні існують і інші класифікації. В останні роки виділяється нова форма державного управління — адміністративний договір¹.

Класифікація форм діяльності органів управління та їх апарату залежить від наукових чи практичних цілей, а їх застосування має свої особливості, обирається посадовою особою залежно від того, які конкретні завдання нею вирішуються.

Короткий огляд функцій, методів і форм управлінської діяльності дає можливість виділити серед них контроль, який розглядається як функція, метод і форма управління. Визнається він і способом забезпечення законності в державному управлінні.

Державні службовці виконують свої функції від імені держави в межах повноважень відповідного органу, а тому контрольні повноваження у сфері державної служби є похідними від повноважень органу, в якому проходить службу особа. Слід відмітити, що контроль у сфері державної служби можна розглядати з двох позицій — контроль за додержанням законодавства про державну службу, який може здійснюватися широким колом державних і недержавних інституцій, посадових осіб, і контроль за виконанням чинного законодавства та прийнятих рішень — контроль виконання, який здійснюється керівниками, іншими посадовими особами, так би мовити, внутрішній (відомчий контроль).

На думку автора, «зовнішній» контроль здійснюється парламентом, Президентом України (Секретаріатом Президента України), Кабінетом Міністрів України, Головним Управлінням державної служби України, державними інспекціями та службами,

¹ Див.: *Афанасьєв К. К.* Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2002.

місцевими державними адміністраціями та інститутами громадянського суспільства — об'єднаннями громадян (партіями, рухами, громадськими організаціями, органами громадської самодіяльності), засобами масової інформації, органами місцевого самоврядування, адвокатськими об'єднаннями, громадянами шляхом подання звернень.

Внутрішній контроль здійснюється міністерствами і відомствами і полягає у дотриманні законів і інших нормативно-правових актів, їх належній реалізації, виконанні. В теорії права цей контроль дістав назву «перевірка виконання».

Головним завданням контролю є його організаційна спрямованість. Суть контрольної діяльності полягає не лише у виявленні негативних явищ і тенденцій, порушень законності і дисципліни, а й у виробленні заходів, які б забезпечували належний рівень управлінської діяльності, виховували працівників у дусі дотримання законодавства і дисципліни, що стало б необхідним елементом їх діяльності. Контроль має надавати допомогу державним службовцям у виконанні їх завдань і повноважень, сприяти проведенню в життя прийнятих рішень, охоплювати перевіркою діяльність не лише окремих службовців, а всього апарату, систему взаємовідносин між суб'єктами і об'єктами управління, підвищувати відповідальність за доручену частину діяльності.

Значення контролю в сфері державної служби полягає в забезпеченні нормальної роботи державних органів та їх апарату, кожного керівника, посадової особи. Вважаємо, що завданнями контролю у цьому зв'язку є:

- організація ефективної роботи державних органів та їх апарату;
- забезпечення законності і дисципліни в управлінській діяльності;
- виявлення негативних явищ в управлінні, порушень законності і дисципліни, перевірка виконання прийнятих рішень;
- усунення виявлених у результаті контролю недоліків;
- попередження порушень законності і дисципліни та визначення шляхів усунення причин і умов, що сприяють порушенням;
- надання допомоги державним службовцям у здійсненні їх завдань і повноважень шляхом інструктування, навчання, розповсюдження кращих зразків роботи;
- підвищення вимогливості до керівників, а їх — до себе і своїх підлеглих;

— виховання працівників у дусі дотримання законів та інших нормативно-правових актів, поваги до прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб, держави і суспільства в цілому, дбайливого ставлення до духовних, моральних і матеріальних цінностей та ін.

Контроль у сфері державної служби ґрунтується на принципах, вироблених теорією і практикою державного будівництва. До таких головних принципів контролю можна віднести: об'єктивність, постійність, неупередженість, гласність, дієвість, результативність, плановість, професіоналізм, науковість, коректність і субординаційність, компетентність і спеціалізацію, систематичність, відповідальність¹.

Контроль у державному управлінні та сфері державної служби здійснюється за допомогою різних способів і прийомів (перевірки, ревізій, інспектування тощо). Цій проблемі присвячена багато наукових робіт². Але автор вважає, що найефективнішим і найбільш дієвим є контроль з боку керівників різних ланок управління, так званий відомчий контроль. Безумовно, цьому виду контролю притаманні певні недоліки — зацікавленість у результатах контролю, певна упередженість, а отже, в окремих випадках необ'єктивність. Разом з тим, цей контроль є всеохоплюючим, постійним, найбільш результативним, систематичним, комплексним. Він дає можливість безпосередньо за результатами контрольних перевірок застосувати заходи відповідальності до порушників, можливість оперативно, вольовим шляхом усунути недоліки в роботі відповідних управлінських ланок чи окремих державних службовців, причини і умови, що призводять до порушень.

Контроль з боку керівника — це контроль за діяльністю безпосередньо підпорядкованих осіб, структурних підрозділів органів та їх апаратів, підприємств, установ і організацій. Це «вертикальний», «внутрішньовідомчий» контроль, зверху вниз. Він може

¹ Більш широко про принципи контролю див. *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні. — Х.: Фоліо, 2002. — С. 98-105; *Битяк Ю. П.* Совершенствование контроля в советском государственном управлении // Социалистическая законность в советском государственном управлении. — Х., 1987. — С. 34-43; *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. — М., 1981. — С. 141-157; *Колодій А. М.* Принципи права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 78; та ін.

² Див.: *Крамаровский Л. М.* Ревизия и контроль. — М., 1976. — 208 с.; *Андрійко О. Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. — К.: Наукова думка, 1994.

мати як спеціальний характер, стосуватися певних сторін і ділянок діяльності, так і фундаментальний, який здійснюється за рішенням керівника, спеціально утвореними структурами, наприклад, контрольно-інспекторськими підрозділами, бухгалтеріями розпорядників бюджетними коштами та ін. Здійснюється цей вид контролю і у системі структурних підрозділів, коли керівник контролює діяльність службовців інших структур, що входять до відповідного підрозділу. Наприклад, начальник Головного управління обласної державної адміністрації щодо управлінь і відділів, що входять до його складу, їх посадових осіб.

У державних органах і їх апараті кожна посадова особа в межах своєї компетенції зобов'язана контролювати підлеглих працівників. Контрольні повноваження відображаються, як правило, у посадових положеннях і інструкціях. Результативність контролю залежить не від кількості контрольних перевірок, виявлених недоліків, а від реагування на виявлені прорахунки в організаційній, правозастосовчій, правоохоронній та інших видах діяльності. Неналежна вимогливість контролюючих до усунення виявлених недоліків, низька вимогливість до посадових осіб, які їх припустили і які відповідають за виконання прийнятих рішень, є тією негативною базою, на якій виникають порушення законності і дисципліни.

Перевагою при здійсненні контролю усередині відомства є те, що контролюючі знають про фактичний стан на об'єкті контролю і звертають увагу на найбільш слабкі місця. В нинішніх умовах важливими напрямками контролю мають бути перевірки: дотримання законності щодо забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб; виконання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, рішень вищих органів і посадових осіб; ефективності виконання завдань покладених на даний орган, конкретного працівника; якості і своєчасності розгляду звернень громадян, особливо скарг; підготовка, підбір і використання кадрів; економне і раціональне використання матеріальних, фінансових і людських ресурсів.

Правильна організація внутрішньовідомчого контролю дозволяє за результатами перевірок використовувати різні форми і методи для реального, ефективного вирішення виявлених проблем, стимулювання державних службовців, які добросовісно виконують свої обов'язки. Це проведення організаційних, оперативних заходів, інструктивних нарад, роз'яснювальних заходів,

виховних, притягнення до відповідальності, застосування заходів заохочення морального і матеріального характеру та ін.

Ефективність внутрішньовідомчого характеру полягає і в його оперативності, систематичності, беззатратності. Так, кадрові служби можуть постійно, систематично перевіряти своєчасність виходу на службу та закінчення роботи, керівник — своєчасність та ефективність виконання підлеглими прийнятих рішень і його вказівок. Це не вимагає створення яких-небудь контролюючих структур, спеціальних контрольних підрозділів. Такий вид контролю, на нашу думку, в першу чергу, дисциплінує державних службовців, має виховний, попереджувальний, профілактичний характер, охоплює діяльність органу виконавчої влади та його апарату в цілому. Безумовним є і те, що здійснення внутрішньовідомчого контролю висуває відповідні вимоги до контролюючих. З морального і правового боку контроль можуть здійснювати лише люди, які самі добросовісно ставляться до своїх завдань, реалізують повноваження у межах законності, є доброчесними у побуті, у взаємовідносинах з людьми та службовцями поза роботою, постійно підвищують свій професійний рівень, вміють відстоювати свою позицію, добиватися виконання поставлених завдань, мають належні знання для виконання своїх функціональних обов'язків.

Внутрішній контроль доповнюється системою зовнішнього контролю, який характеризується відсутністю відомчої зацікавленості у результатах контролю, підпорядкованості у відносинах з контрольованими та здійснюється представницькими органами, судами, спеціально створеними державними інституціями, громадськістю та іншими інститутами громадянського суспільства.

§ 2. Контроль з боку держави та інститутів громадянського суспільства

Контроль є важливим фактором, який дисциплінує поведінку службовців державного апарату, органів місцевого самоврядування, сприяє ефективній роботі державних і недержавних структур, удосконаленню державного управління. Чітке визначення місця і значення контролю у сфері державного управління, належне врегулювання контрольної діяльності, повноважень контрольних інституцій є запорукою додержання норм права, забезпечення

прав та свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб, усіх суб'єктів громадянського суспільства у нових умовах політичного, економічного і соціального розвитку, утвердження України як демократичної, соціальної, правової держави.

Контрольні повноваження державних структур, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства знайшли врегулювання як у законах, так і у підзаконних нормативно-правових актах, що об'єктивно відображає його значення і призначення. Функція контролю у державному управлінні має тісно поєднуватися з іншими формами та елементами державного управління, зумовлюючи їх взаємозв'язок¹. Кожний орган, у тому числі і виконавчої влади, місцевого самоврядування, де контроль є найбільш важливим, у межах своїх повноважень зобов'язаний не лише забезпечувати ефективність управлінської діяльності, а й контролювати дотримання законодавства, виконання прийнятих рішень, виявляти й усувати недоліки в роботі.

Верховна Рада України, визначаючи загальнодержавну політику в сфері контролю, здійснює контрольну діяльність через Рахункову палату (Закон України «Про Рахункову палату»²), народних депутатів (Закон України «Про статус народного депутата України»³), комітети (Закон України «Про комітети Верховної Ради України»⁴). Про контрольні повноваження Верховної Ради йдеться у Регламенті Верховної Ради України⁵. Безперечно, говорити про контроль з боку Верховної Ради України як такий, що здійснюється відносно діяльності конкретних державних службовців, крім політичних посадовців (Прем'єр-міністра та інших членів уряду) не доводиться. Разом з тим, парламентський контроль визначається в юридичній літературі як діяльність парламенту, його органів та посадових осіб, а також інших державних органів і посадових осіб, з відповідною метою функціонально

¹ Див.: Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авторів. Наук. керівник Цветков В. В. — К., 1998. — С. 213.

² Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 24. — Ст. 137.

³ Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 3. — Ст. 17.

⁴ Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 19. — Ст. 134.

⁵ Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 35. — Ст. 338.

поєднаних з парламентом у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом для перевірки виконання законів, рішень тощо¹; як засіб забезпечення законності у сфері державного управління, правова форма діяльності Верховної Ради України для реалізації конкретних юридичних завдань з аналізу діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб на предмет відповідності її законодавству України²; як функцію і напрям діяльності суб'єктів парламентського контролю щодо нагляду і перевірки процесу створення, функціонування, встановлення відповідальності за діяльність (бездіяльність), припинення повноважень об'єкта контролю³; як передбачена Конституцією і законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і впровадження на основі цієї інформації передбачених заходів реагування⁴.

Парламентський контроль відносять до системи державного контролю (в основному вчені-адміністративісти)⁵, включають у сферу громадського контролю, до складу якого входять парламентський та позапарламентський контроль, контроль об'єднаних громадян, громадян України, іноземців, що проживають в Україні, політичних партій, засобів масової інформації⁶, роз-

¹ Див.: *Шаповал В. М.* Контроль парламентський // Юридична енциклопедія. — К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. — Т. 3. — С. 323.

² Див.: *Залюбовська І. К.* Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. — Одеса, 2002. — С. 171.

³ Див.: *Ківалов С., Орзіх М.* Парламентський контроль в умовах державно-правової реформи в Україні // Юридический вестник. — 1999. — № 4. — С. 68.

⁴ Див.: *Журавський В. С.* Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. — Одеса, 2001. — С. 24.

⁵ Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Ю.П. Битяка. — С. 247-250; *Андрійко О. Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — С. 15; та ін.

⁶ Див.: *Речицкий В. В.* Свобода и государство. — Х.: Фолио, 1998. — С. 110; *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — С. 8-64.

глядається як комплексний, що включає державний і громадський контроль¹.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, відповідно до ст. 98 Конституції України, від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Однак спроба Верховної Ради України назвати чинний Закон України «Про Рахункову палату» — «Про Рахункову палату Верховної Ради України» та визнати контроль з її боку «вищим» стала предметом розгляду Конституційним Судом України за конституційним поданням Президента України. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 23.12.1997 р. вказав, що Рахункова палата є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції, і Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати, передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення. Визначення Рахункової палати як органу Верховної Ради України створює можливість поширення на Рахункову палату безпосереднього здійснення парламентських функцій, що суперечить принципу єдиного законодавчого органу, яким є Верховна Рада України. Однак у юридичній літературі продовжує дискутуватися питання про призначення та місце Рахункової палати в системі державних органів. Не визнаний Конституційним Судом України цей контроль і «вищим»².

Неоднозначним є визначення у спеціальній літературі і місця інституту омбудсмена. На думку Н. І. Карпачової — Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, український омбудсмен є незалежним, конституційним, контрольним, субсидіарним органом позасудового захисту прав і свобод людини і громадянина³. На наш погляд, із ст. 101 Конституції України все ж прямо впливає, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль. Інша справа, що при виконанні своїх повноважень Уповноважений є незалежним контрольним органом.

¹ Див.: *Барабаш Ю. Г.* Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). — С. 15.

² У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату): Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 р. № 7-зп // Офіційний вісник України. — 1998. — № 1. — Ст. 23.

³ Див.: *Карпачова Н. І.* Уповноважений з прав людини в системі конституційних механізмів захисту прав людини в Україні // Конституція України — основа модернізації держави і суспільства: Матеріали наук. конференції, червень 2001 р. — Х.: Право, 2001. — С. 25.

Повноваження Президента України, як глави держави, щодо здійснення контролю визначені у Конституції України, Законі України про Президента України. Президент має низку повноважень щодо здійснення контролю у сфері державної служби. Здійснюються вони, як правило, за дорученням Президента України уповноваженими на те державними інституціями, зокрема Секретаріатом Президента України. Так, Секретаріат Президента України за дорученням Президента України має право готувати проекти рішень та актів Президента, забезпечувати й контролювати їх виконання, порушувати перед керівниками органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій питання про усунення недоліків та упущень, а про факти порушення Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України інформувати правоохоронні органи¹.

Забезпечення контролю з боку Президента України за виконанням Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, його конституційних обов'язків та повноважень на засадах відкритості, гласності і прозорості є основним завданням Секретаріату Президента України, оскільки Президент України виступає гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина. Як це не прикро, але закони України, укази Президента України не завжди виконуються, їх виконання вимагає більшої чіткості, ефективності. На це звертає увагу і глава держави. Експертна, аналітична та контрольна діяльність Секретаріату Президента — головні складові елементи роботи Секретаріату, оскільки вони дозволяють забезпечити відповідність законів і інших нормативно-правових актів приписам Конституції.

Слід зазначити, що Державний секретар також самостійно виконує контрольні функції стосовно виконання працівниками Секретаріату Президента України Закону України «Про державну службу» та законодавства про працю.

Контрольні повноваження Кабінету Міністрів України закріплені у ст. 116 Основного Закону. Безумовно, вони повинні знайти свою конкретизацію та деталізацію у Законі України «Про Кабінет Міністрів України», проект якого розроблений та розглянутий Верховною Радою ще у 1997 р. (розглядався вісім разів), але не був підписаний Президентом України і так і не знайшов свого місця серед нормативно-правової бази функціонування дер-

¹ Положення про Секретаріат Президента України: Затв. Указом Президента України від 27.01.2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 7. — Ст. 390.

жавних органів. Верховна Рада має найближчим часом повернутися до розгляду цього питання. Ініціює його новий Президент та Кабінет Міністрів України, оскільки Уряд працює без належного обґрунтування своєї діяльності, закріплення функцій і повноважень. У той же час контроль, боротьба з корупцією в системі державного апарату мають бути пріоритетними напрямками діяльності органів виконавчої влади і, безумовно, Кабінету Міністрів України та Президента України.

Певні напрямки контрольної діяльності уряду України врегульовані в положеннях про окремі центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Систематичний контроль у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності здійснюють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, державні адміністрації областей, міст Києва і Севастополя, районів, їх управління (головні управління), відділи, департаменти. Організація контролю покладається безпосередньо на керівників вищих щодо підконтрольних органів, їх структурних підрозділів. Серед напрямків контролю з боку органів виконавчої влади важливе місце посідають ті, що стосуються стану дотримання законності, дисципліни, розстановки та використання кадрів, ефективності їх роботи, звернень громадян (надання управлінських послуг).

Контрольні повноваження центральних та місцевих органів виконавчої влади закріплені в Законі України «Про місцеві державні адміністрації», Указі Президента України «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України»¹, Постанові Кабінету Міністрів України «Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю»², положеннях про міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом³, інших нормативно-пра-

¹ Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 12.03.1996 р. // Урядовий кур'єр. — 1996. — № 58-59. — С. 5.

² Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 21. — Ст. 1047.

³ Про Положення про Міністерство економіки України: Указ Президента України від 23.10.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 43. — Ст. 1826.

вових актах. Ряд контрольних повноважень закріплюється у спеціальних Законах «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»¹, «Про боротьбу з корупцією», «Про освіту»² та ін.

Важливі контрольні функції покладаються на центральний орган виконавчої влади — Головне управління державної служби України, яке у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства України та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією³.

Одними із головних завдань Голодержслужби України є розробка заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація і контроль за їх виконанням, участь разом з іншими державними органами у формуванні та проведенні державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, здійсненні контролю за додержанням законодавства про державну службу, визначених законодавством умов реалізації громадянами конституційного права на державну службу⁴. В межах реалізації цих завдань Голодержслужбою здійснюються заходи по запобіганню проявам корупції серед державних службовців, узагальнюється звітність центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань додержання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією», яка подається до Кабінету Міністрів України. Голодержслужба перевіряє в державних органах додержання вимог законів про державну службу, боротьбу з корупцією та інших актів законодавства з питань державної служби та проводить службові розслідування з питань додержання державними службовцями законодавства з цих питань, фактів порушення етики державних службовців.

Голодержслужба України за зверненням Державного секретаря України або керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України, за участю Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України

¹ Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.

² Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 23. — Ст. 934.

³ Про Положення про Головне управління державної служби України: Указ Президента України від 02.10.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 40. — С. 26.

⁴ Про внесення змін до Положення про Головне управління державної служби України: Указ Президента України від 06.11.2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2966.

проводить обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення на які здійснює Президент України.

Серед контрольних повноважень центрального органу з управління державною службою важливе місце займають повноваження, пов'язані з організацією та координацією розроблення науково-методичного забезпечення навчального процесу, якістю навчання, формуванням державного замовлення на підготовку магістрів у галузі освіти за спеціальністю «Державне управління», укладенням державних контрактів з вищими навчальними закладами та виконанням державними органами державних замовлень на підвищення кваліфікації державних службовців.

Зупиняючись на контрольних функціях Голодержслужби, слід звернути увагу на таке повноваження, як право разом з іншими органами виконавчої влади здійснювати загальний контроль та організаційно-методичне керівництво, надавати науково-методичну і консультаційно-інформаційну допомогу центрам підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ і організацій та галузевим інститутам післядипломної освіти. З цього приводу виникає питання щодо правомірності контролю Голодержслужби стосовно підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій, оскільки законодавство України про державну службу, нормативно-правові акти з питань державної служби не відносить ці категорії осіб до державних службовців. Хоча безумовно керівники підприємств, установ і організацій є посадовими особами, службовцями, але не є державними службовцями.

Голодержслужба України у межах своїх повноважень видає накази, організовує і контролює їх виконання, у разі потреби може видавати спільні акти з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Рішення Голодержслужби, у випадках, передбачених законодавством, є обов'язковими для центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності та громадян.

Положення про Головне управління державної служби України не надає Голодержслужбі, Начальнику Голодержслужби повноважень по застосуванню заходів примусового характеру до державних службовців у разі виявлення порушень чинного законодавства. Згідно з п. 4 підпункту 12 відповідно до покладених на неї завдань Голодержслужба вносить в установленому порядку пропозиції про

скасування рішень з питань державної служби, прийнятих всупереч законодавству, а також пропозиції про усунення виявлених недоліків та притягнення до відповідальності винних посадових осіб.

Значні наглядові та контролюючі функції виконують спеціалізовані органи — державні інспекції та державні служби. Вони здійснюють так званий міжвідомчий контроль, проведення якого обумовлено практикою державного управління, потребою у спеціалізації контрольної діяльності. Серед них податкова, контрольна-ревізійна, митна, санітарно-епідеміологічна та інші служби, пожежна інспекція, інспекція по контролю за цінами та ін. Підґрунтям для здійснення ними контрольної діяльності виступають закони¹, положення², інші нормативно-правові акти.

Місцеві державні адміністрації, поряд з виконанням основних завдань по організації управління справами відповідного регіону, згідно з конституційними положеннями забезпечують законність і правопорядок та реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами чи вищими органами виконавчої влади повноважень. Серед них важливе місце займають контрольні-наглядові, оскільки саме ці повноваження мають безпосереднє відношення до додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, прав і свобод жителів регіону, інтересів держави, підприємств, установ та організацій. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначив широке коло питань, з яких місцеві органи державної влади можуть здійснювати контроль на відповідних територіях. Цей перелік наводиться в ст. 16 Закону, однак, на наш погляд, цим не вирішуються всі питання здійснення контрольної діяльності місцевими державними адміністраціями.

Одне з них пов'язане з делегуванням, передачею місцевим державним адміністраціям окремих повноважень центральними органами виконавчої влади. В законодавстві чітко визначено, що надання таких повноважень повинно супроводжуватись передачею відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. Стосовно ж

¹ Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»: Закон України від 24.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 15. — Ст. 84; Про державну контрольну-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.

² Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку»: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.1994 р. // Зібрання постанов Уряду України. — 1994. — № 11. — Ст. 270.

здійснення контролю з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням делегованих їм, а відповідно їх службовцям повноважень у чинному законодавстві не говориться.

Ще одне питання стосується контрольних функцій щодо виконання програм соціально-економічного розвитку, проекти яких розроблені адміністрацією і затверджені відповідною радою. В законодавстві не врегульовано, через які структури і в яких формах місцева державна адміністрація може здійснювати контроль за виконанням названих програм, оскільки вона звітує перед радою за їх виконання.

Не сприяє підвищенню ефективності контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій відсутність у них права на застосування примусових заходів до правопорушників у разі виявлення правопорушень. Проблемною, з цього приводу, здається реалізація права місцевих державних адміністрацій давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань.

З огляду на це, на наш погляд, удосконалення контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій полягає у забезпеченні їх надійним інструментарієм щодо здійснення контролю, а також можливостями реального впливу на відповідних суб'єктів у разі ухилення останніх від виконання певних завдань чи обов'язків.

Широкими повноваженнями щодо здійснення контролю наділені органи місцевого самоврядування. Про них мова йде в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

На керівників адміністрації підприємств, установ, організацій законами та іншими нормативно-правовими актами покладається контроль за підтриманням режиму законності, діючих норм і правил підлеглими, раціональним, економічним та ефективним використанням матеріальних і фінансових ресурсів, дисципліни праці та службової дисципліни.

Одним із важливих прав громадян є закріплене у ст. 40 Конституції України право громадян на звернення — реальний фактор забезпечення законності діяльності органів влади, їх посадових осіб, всіх службовців, прав та свобод людини і громадянина та впливу громадян на сферу державного управління. Звернення громадян розглядаються в спеціальній літературі і як контроль у сфері державного управління, але «індивідуальний», «скороче-

ний контроль», оскільки громадяни не наділені адміністративно-владними повноваженнями, перевірок або інших контрольних дій не здійснюють, а лише сигналізують про виявлені ними порушення законності та дисципліни, надаючи змогу повноважним державним органам розібратися у суті справи, притягнути винних до відповідальності¹.

Цілком погоджуючись з наведеною думкою, слід додати, що звернення громадян є одночасно стимулом для підвищення ефективності і законності діяльності державних службовців, боротьби з протиправними діями та корупцією у сфері державної служби, удосконалення чинного законодавства.

Проблематиці звернень громадян, у тому числі оскарженню дій і бездіяльності органів державного управління та їх посадових осіб присвячена значна кількість науково-практичних досліджень². Висловлювалися різні міркування щодо їх значення, порядку розгляду та ін. Цікавими є пропозиції, висловлені в останні роки. Зокрема, щодо утворення в державі такого механізму правовідносин, який би, з одного боку, надавав громадянам право вимагати від керівних суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення прав і свобод громадян, а з другого — покладав на ці суб'єкти чіткі обов'язки щодо неухильного виконання вимог громадян³. Правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади і людини повинен виходити з того, що виконавча влада відповідальна за свою діяльність перед особою, а у змісті адміністративно-правового статусу людини перевага має надаватися визначенню її прав, за забезпечення реалізації і захист яких держава несе відповідальність, а не обов'язків особи перед державою⁴. Безумовно, це пропозиція цікава і дуже важлива. Однак постає питання, як відобразити такий стандарт у чинному законодавстві, щоб він не став гаслом, побажанням, та як спонукати державних службовців дотримуватися встановлених стандартів у

¹ Див.: *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні. — С. 121.

² Див.: *Ремнев В. И.* Право жалоби в ССРСР. — М., 1964. — 131 с.; *Тищенко Н. М.* Гражданин в административном процессе. — Х., 1998. — 192 с.; *Черв'якова О. Б.* Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян в органах місцевого самоврядування // *Право України.* — 1999. — № 2. — С. 50-53.

³ Див.: *Авер'янов В. Б.* Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // *Право України.* — 1998. — № 8. — С. 11.

⁴ Див.: *Шемшученко Ю., Авер'янов В.* Людина і реформування адміністративного права // *Урядовий кур'єр.* — 2000. — 23 березня.

практичній діяльності. Нині, щоб отримати найпростіший дозвіл, необхідно «пройти» не менше 5-10 посадовців різного рівня, які надають послуги громадянам, а фактично утруднюють можливість вирішення питання і в певних випадках створюють ситуацію, яка штовхає громадян, а особливо юридичних осіб приватного сектору (їх керівників, посадових осіб) до вчинення корупційних діянь. Створюється замкнуте коло. Зростання кількості видів діяльності, на яку необхідно отримати дозволи, ускладнює можливості їх отримання населенням. Спроби скоротити процедури через кількісний склад органів веде до росту числа «чиновників» в системі виконавчої влади і місцевого самоврядування, а відповідно знову зростає апарат, ускладнюється механізм отримання дозволів. Прискорення ж йде або шляхом оплати громадянами «послуг» у державний чи місцевий бюджет (за встановленими розмірами), хоча громадяни як платники податків вже сплатили ці послуги посадовцям, або ж плати за послуги безпосередньо державному службовцю у вигляді подарунків, грошей — хабарів. За даними всеукраїнської громадської організації «Антикорупційний форум» на підкуп чиновників йде 2-2,5 відсотка прибутку українських підприємств. За 11 місяців 2004 р. органами внутрішніх справ розкрито 15 тисяч 100 злочинів у службовій сфері, кожен п'ятий зумовили хабарі¹.

Про причини значної кількості звернень громадян до Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади йдеться в огляді Управління організації роботи із зверненнями громадян Департаменту діловодства та моніторингу Секретаріату Кабінету Міністрів України. Головним, що призвело до зростання кількості звернень громадян до Уряду, було не сподівання на ефективну допомогу Кабінету Міністрів, а значне зниження довіри громадян до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні елементарних життєвих питань, недостатня ефективність заходів, що вживаються на місцях за їх зверненнями. Так, впродовж року постійно збільшувалася частка звернень, у яких громадяни порушували перед Урядом питання, вирішення яких належить лише до компетенції місцевих органів влади. Якщо у першому півріччі 2004 р. з такими питаннями зверталися 29% заявників, то у липні-вересні — 39%, жовтні-грудні — 45%. У цілому за рік майже 40% звернень громадян до Уряду стосувалися тих питань, які мали вирішуватися виключно на місцевому рівні. Особливістю звернень, що почали надходити до нового Уря-

¹ Голос України. — 2004. — № 235.

ду у лютому 2005 р., є суттєве збільшення кількості заяв та клопотань громадян з питань діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, передусім — щодо кадрової політики. Люди висловлюють своє ставлення до діючих керівників місцевих та центральних органів влади, клопочуть щодо призначень на різні посади в органах влади певних осіб¹.

Реалізуючи та захищаючи свої права і свободи шляхом подання звернень до органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, в тому числі скарг, громадяни сприяють підвищенню ефективності управлінської діяльності, усуненню конкретних правопорушень, впливають таким чином на удосконалення форм, методів роботи апарату державного управління, вирішення кадрових питань.

Звернення громадян мають важливе превентивне значення, слугують попередженню, профілактиці вчинення правопорушень у сфері державного управління та корупційних діянь серед державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування. Тому питання підвищення ефективності роботи із зверненнями громадян пов'язані і з проблемами покращення діяльності органів публічної влади, їх апарату.

Певний вплив на стан законності в державі та суспільстві здійснюють громадські формування, контроль з боку яких називають громадським контролем. Окремими контрольними повноваженнями наділені профспілки, партії, рухи, фонди, трудові колективи, об'єднання споживачів, добровільні товариства та ін. До громадського контролю відносять діяльність засобів масової інформації, які збирають, аналізують та розповсюджують інформацію, в якій звертається увага на недоліки в роботі державних та недержавних органів, посадових осіб, оскільки в Законі України від 16.11.1992 р. «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»² закріплений обов'язок правоохоронних органів реагувати на такі повідомлення. Це стосується як контролю взагалі, так і фактів здійснення корупційних та інших протиправних діянь у системі державного апарату та державної служби.

Як особливий вид громадського контролю можна розглядати адвокатську діяльність, оскільки адвокатура відповідно до Закону України від 19.12.1992 р. «Про адвокатуру»³ є громадським

¹ Урядовий кур'єр. — 2005. — 10 березня.

² Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.

³ Про адвокатуру: Закон України від 19.12.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 9. — Ст. 62.

об'єднанням, представники якого можуть виявляти порушення законності в процесі розгляду кримінальних, господарських, цивільних, адміністративних справ, при збиранні доказів по справах, участі у досудовому слідстві.

Ряд громадських формувань наділені правом на проведення контрольних перевірок спільно з працівниками органів державного контролю (наприклад, добровільні товариства охорони навколишнього природного середовища), правоохоронними органами (добровільні народні дружини з охорони громадського порядку та громадської безпеки), мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення (громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону), одержувати інформацію у встановленому порядку та ін.

Важливість громадського контролю у різних сферах державної та суспільної діяльності не викликає сумнівів, а його рівень є показником розвитку демократії, інститутів громадянського суспільства, їх впливу на апарат державного управління. З цього приводу безумовно корисним було б врегулювання засад громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль» чи іншому законодавчому акті.

Проблеми контролю, важливого чинника удосконалення та підвищення ефективності державного управління, перебувають у центрі уваги науковців та практичних працівників. Контрольна діяльність є одним із важливих способів забезпечення законності і дисципліни в державі та суспільстві, функцією держави та її органів. Вона розглядається і як метод державного управління, який спрямований на забезпечення належної поведінки службовців державних органів та їх апарату, громадян, юридичних осіб та сприяє усуненню недоліків в управлінській діяльності, створенню належного порядку у відносинах між суб'єктами управління, чіткому виконанню законів, інших нормативно-правових актів.

Наукові дослідження щодо забезпечення законності та контролю стосуються як всього комплексу проблем його організації і функціонування, так і організаційно-правових засад державного контролю у сфері виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо окремих напрямків управлінської діяльності — фінансів, матеріального та технічного забезпечення, екології, забезпечення прав громадян, використання бюджетних коштів, правопорядку та громадської безпеки

тощо. Названим та іншим проблемам контролю та його здійснення присвячена велика кількість робіт вітчизняних вчених та науковців, зарубіжних дослідників. Тією чи іншою мірою питання здійснення контрольної діяльності у сфері державного управління розглядаються в навчальній літературі, у зв'язку з аналізом проблем державного управління різними галузями чи сферами. Ці питання знайшли своє місце не лише в роботах, присвячених адміністративному праву та державному управлінню, а й тих, що стосуються загальних проблем права, конституційного, кримінального, цивільного, фінансового, трудового та інших галузей матеріального права та процесуальних галузей права¹.

Слід звернути увагу, що необхідність наукових розробок щодо контролю та роботи зі зверненнями громадян ініціюється на державному рівні відповідно до Програми Уряду «Назустріч людям». Управління організації роботи із зверненнями громадян Секретаріату Кабінету Міністрів пропонує зокрема звернути увагу Національної академії наук України, Національної академії державного управління, аналітичних центрів, об'єднань громадян, міжнародних організацій на актуальність та важливість проведення досліджень у сфері інституту звернень громадян, вироблення на їх основі ґрунтовних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, попередження проявів корупції та хабарництва, формування та реалізацію ефективної прозорої державної політики, яка була б не тільки зрозумілою, а й підтримувалася громадянами, сприяла б реальному впливу людей, їх думок на прийняття владних рішень.

Про зацікавленість в розгляді проблем контролю в державі і суспільстві, державному управлінні, його значення для забезпе-

¹ Див.: *Александров Н. Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. — М.: Госюриздат, 1955. — 176 с.; *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник. Социалистическая законность в государственном управлении. — М., 1987. — 156 с.; *Боннер А. Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. — М.: Российское право, 1992. — 320 с.; *Горшенев В. М.* Теория социалистической законности в свете Конституции 1977 года // Советское государство и право. — 1979. — № 11. — С. 20; *Лукашева Е. А.* Социалистическое правосознание и законность. — М.: Юрид. лит., 1973. — 344 с.; *Лунев А. Е.* Обеспечение законности в советском государственном управлении. — М.: Юрид. лит., 1963. — 158 с.; *Рабинович П. М.* Упрощение законности — закономерность социализма. — Львов, 1975. — 260 с.; *Ремнев В. И.* Социалистическая законность в государственном управлении. — М.: Наука, 1979. — 298 с.; та ін.

чення законності і дисципліни свідчить і та увага, яка надається цьому в останні роки, після проголошення Україною незалежності. З'явився ряд публікацій монографічного характеру щодо контролю, захищені дві докторські дисертації, безпосередньо присвячені проблемам державного контролю, — О. Ф. Андрійко та В. М. Гарашуком та ряд кандидатських робіт. Окремі напрями контролю розглядалися в наукових статтях, дисертаціях на здобуття наукового ступеня доктора чи кандидата юридичних наук, доктора або кандидата наук з державного управління тощо¹.

Після прийняття Основного Закону України неодноразово розглядалося питання щодо прийняття Закону України про контроль. Існує декілька варіантів його проектів: «Про контроль в Україні», «Про державний контроль в Україні», «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб». Мова не йде про створення єдиного державного органу контролю, оскільки створити такий орган, що об'єднував би в собі всі види контролю і контролюючі структури, практично неможливо. В. М. Гарашук обґрунтовано зазначає, що складність полягає не у формальному створенні органу та нормативної бази його діяльності, а у різноманітності контролюючих органів, які потрібно буде об'єднати в один (хоча технічно це можливо), у специфіці завдань цих органів, методів та організаційно-правових форм здійснення контрольних дій, способів реагування на виявлені недоліки та ін.² І все ж, на погляд автора цієї роботи, слід удосконалити систему контролюючих органів, зберігши головні його види — парламентський, урядовий, судовий, громадський, а також прокурорський нагляд. Разом з тим, не мож-

¹ Див.: Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис ... д-ра юрид. наук. — К., 1999. — 390 с.; Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: Дис ... д-ра юрид. наук. — Х., 2002. — 387 с.; Заєць А. П. Правова держава в Україні: концепція і механізм реалізації: Дис ... д-ра юрид. наук. — К., 1999. — 447 с.; Тищенко М. М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи удосконалення законодавчого врегулювання: Дис ... д-ра юрид. наук. — Х., 1999. — 443 с.; Туманянц А. Р. Судовий контроль за законністю і обґрунтованістю процесуальних рішень органів досудового слідства: Дис ... канд. юрид. наук. — Х., 1998. — 161 с.; Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Дис ... канд. юрид. наук. — Х., 2002. — 187 с.; та ін.

² Див.: Гарашук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні. — С. 131.

на йти шляхом постійного збільшення кількості контролюючих та правоохоронних інституцій, функції яких значною мірою переплітаються, збігаються. Всі контрольні перевірки, ревізії та інші заходи стосуються діяльності державних службовців, посадових осіб, зокрема, керівників, їх заступників, головних бухгалтерів, бухгалтерів та ін., що відволікає їх від виконання повсякденних, оперативних завдань. Рахункова палата, казначейство, контрольно-ревізійна служба, податкова служба, Міністерство фінансів, Національний банк — всі ці інституції здійснюють контроль за витрачанням бюджетних коштів (у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України, позабюджетних коштів та ін.). Всі вони поряд з іншим наділені повноваженнями проводити фінансові перевірки. Це саме і насторожує, оскільки відволікає державних службовців від виконання їх безпосередніх завдань, а сама кількість перевірок може вести до приховування недоліків (зазначаються, як правило, за результатами перевірок одні і ті самі), створення підґрунтя для корупційних діянь.

На нашу думку, суттєвими контролюючими повноваженнями наділені правоохоронні органи, зокрема в сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб. Стосовно системи правоохоронних органів законодавець не визначився, відсутня єдина думка і серед науковців з цього приводу, але незаперечним є той факт, що ця система, як і система юрисдикційних органів, має явну тенденцію до зростання. Держава може поступово перетворитися на систему інституцій, діяльність яких спрямована не на розвиток економіки, сільськогосподарського виробництва, інфраструктури, а на контроль одних за діяльністю інших. До цього приєднується ще і прокурорський нагляд.

Що ж стосується законодавства про державний контроль, то здається доцільним підготувати і прийняти єдиний (базовий) закон про такий контроль, як і про громадський контроль, особливо в сфері виконавчої влади, а відповідно державного апарату (державної служби), що сприятиме напрацюванню єдиних принципів, форм і методів контролю, визначенню його головних, стратегічних напрямків у сферах соціальної політики і економіки.

Безумовно, вирішення проблем здійснення контролю в законодавчому порядку має спиратися на широкі та теоретично обґрунтовані пропозиції представників різних галузей науки.

Очевидною є й необхідність нормативно-правового врегулювання тих сторін діяльності контрольних органів, які ще не отримали належної регламентації, — координації та узгодження дій контрольних інституцій, скорочення числа контролюючих структур за рахунок розширення їх компетенції (контрольних повноважень), удосконалення механізму проведення контрольних дій, підвищення відповідальності за результати контролю з боку контролюючих та за усунення виявлених недоліків з боку підконтрольних, обмеження можливості контролюючих (крім відомчого контролю) щодо втручання в оперативну, організаційну і господарську діяльність.

Вважаємо також за важливе створити такий механізм здійснення контролю, який би не був спрямований виключно на виявлення недоліків, порушень. Нині контролюючі фактично мають за мету будь-яким чином виявити недоліки, упущення та здійснити заходи примусового характеру, відновити порушені правовідносини. Але контроль повинен спрямовуватися не лише на виявлення й усунення недоліків, його призначення значно ширше. Це, зокрема, профілактика та попередження порушення законності і дисципліни, вивчення і узагальнення кращих зразків у діяльності управлінських структур, розповсюдження позитивного досвіду, підвищення ефективності роботи підконтрольних об'єктів, вирішення кадрових питань, заохочення службовців, які належним чином виконують свої функції і завдання, тощо. Спрямування ж контрольної діяльності лише на виявлення негативних сторін діяльності, зобов'язування осіб, що проводять контрольні перевірки, за будь-яких обставин знайти недоліки призводить до втручання в діяльність підконтрольних, не сприяє покращенню роботи органів виконавчої влади та їх апарату, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, всього корпусу службовців.

§ 3. Судовий контроль та прокурорський нагляд

Система розглянутих видів контролю доповнюється таким важливим видом, як судовий. Судовий контроль є найбільш неупередженим. Суд зацікавлений у законному, правовому вирішенні спору чи конфлікту. Сторони спору мають однакові, рівні процесуальні можливості доводити свою правоту. «Суспільство вважається демократичним, а держава правовою за умови, — за-

значає О. Ф. Андрійко, — коли не органи виконавчої і не законодавчої влади, а саме суд розв'язує конфліктні ситуації, що виникають у результаті спорів»¹.

Неупередженість судової форми захисту прав громадян має важливе значення і у справі контролю за законністю проходження державної служби, у боротьбі з корупцією та корупційними діяннями. Відомо, що справи про корупцію розглядаються судами, а це конфлікти з особливим кримінальним чи адміністративним, дисциплінарним підтекстом. Тому забезпечення прав громадян у таких ситуаціях, захист інтересів суспільства і держави набуває особливого звучання, свідчить про демократизацію процесів управління, а судовий розгляд конфліктів має значні переваги перед адміністративним. В. С. Стефанюк справедливо зазначав, що незалежність суду, відсутність у суддів якої б то не було відомчої зацікавленості, широка гласність обговорення, усне і безпосереднє дослідження усіх доказів — загальновизнані характеристики судової процедури². Але тут уже мова має йти не лише про судову форму захисту прав і свобод громадян, а про необхідність наближення демократичних процесів до світових і європейських стандартів, підвищення ролі судової влади в питаннях вирішення спорів, здійснення контролю та про доступність правосуддя.

Судовий контроль здійснюється системою судів загальної юрисдикції, до якої входять також спеціалізовані суди — господарські та адміністративні. Органом конституційної юрисдикції є Конституційний Суд України, головне завдання якого — охорона Конституції³, прийняття рішень та надання висновків про конституційність законів і інших нормативно-правових актів, відповідність Конституції України міжнародним договорам України або тим, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, для надання згоди на їх обов'язковість, дотримання процедури

¹ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис ... д-ра юрид. наук. — С. 76.

² Див.: Стефанюк В. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні // Право України. — 2000. — № 1. — С. 18.

³ Див.: Тацій В. Я., Грошевой Ю. М. Правові засоби охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 3. — С. 36; Опришко В. Актуальні проблеми парламентської реформи // Право України. — 2001. — № 8. — С. 21-22.

зміщення Президента України з поста у порядку імпічменту, офіційне тлумачення Конституції та законів України¹.

Безпосередній контроль за законністю (відповідністю дій та рішень закону) діяльності в сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування, дотримання прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб загальні суди (судді цих судів) здійснюють при розгляді цивільних, кримінальних та адміністративних справ, а суди господарські — при розгляді господарських спорів².

Одним із важливих кроків щодо підвищення ролі і значення судового контролю в управлінській діяльності, забезпеченні прав громадян є формування системи адміністративної юстиції та створення самостійної гілки судової влади — адміністративних судів³. Ми не стоїмо на позиції, що збільшення кількості видів судів автоматично спричинить поліпшення ситуації з законністю в управлінні чи забезпеченні прав громадян. Навпаки, значне посилення судової влади може призвести до її безконтрольності, безвідповідальності судів і суддів. Водночас створення спеціалізованої системи адміністративних судів може бути корисним при правильному розмежуванні судових повноважень між різними видами судів щодо сфери державного управління та місцевого самоврядування. Чітке визначення предметної компетенції адміністративних судів у Кодексі адміністративного судочинства України дозволить вивільнити загальні та господарські суди від розгляду адміністративних справ, на зростання кількості яких неодноразово зверталася увага в спеціальній літературі.

Належне визначення підвідомчості справ адміністративним судам є важливим також з точки зору забезпечення можливостей громадянам для звернення за захистом своїх прав до суду та доступності правосуддя. Зазначимо, що доступність адміністративного правосуддя є такою ж важливою, як і доступність будь-якого іншого — кримінального, цивільного, господарського. Однак, якщо цим видам правосуддя присвячена значна кількість досліджень, вироб-

¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

² Див.: *Маляренко В., Пилипчик П.* Межі судового контролю за додержанням прав і свобод людини в стадії попереднього розслідування кримінальної справи // *Право України*. — 2001. — № 4. — С. 40-44; *Стичинський Б.* Неупереджене судочинство та юстиція: спільно до реального захисту прав і свобод людини // *Право України*. — 2001. — № 4. — С. 4-5; та ін.

³ Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 10. — Ст. 441.

лена відповідна практика, то адміністративне судочинство перебуває на етапі становлення, формування, законодавчого забезпечення; відсутня практика діяльності таких судів, при розгляді адміністративно-правових спорів використовується досвід цивільного і господарського судочинства. І законодавцю при виробленні засад діяльності адміністративних судів, визначенні їх компетенції, забезпеченні доступності доцільно врахувати не лише політичні, економічні, соціальні реалії нашого життя, а й нароблену вже практику, територіальні аспекти щодо розмежування повноважень судів з метою як не допустити перевантаження суддів адміністративних судів, що не сприятиме доступності правосуддя, так і малого навантаження.

Становлення адміністративної юстиції в Україні є досить складним процесом. Достатньо підкреслити, що перший етап розпочався 28.04.1992 р., коли була прийнята Концепція судово-правової реформи в Україні¹, яка в цілому визначила основні напрями реформування судів, коло проблем, які необхідно вирішити для становлення судової влади як самостійної гілки державної влади. Потім 15.12.1992 р. був прийнятий Закон України «Про статус суддів»², а згодом закони «Про органи суддівського самоврядування»³, «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів України»⁴. Вони відіграли свою роль у створенні юридичних і матеріальних гарантій незалежності суддів від представницької і виконавчої гілок влади, становленні судової влади в Україні.

Якщо говорити про створення адміністративного судочинства, то реально практики і науковці розпочали обговорювати ці проблеми після прийняття Конституції України. Положення Основного Закону створили правову базу для подальшого розвитку судової реформи, заклали основні засади самостійної судової влади, в тому числі щодо адміністративного судочинства,

¹ Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 426.

² Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.

³ Про органи суддівського самоврядування: Закон України від 21.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 138.

⁴ Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів України: Закон України від 21.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 140.

та визначили механізм реалізації приписів Конституції. Реалізувати положення Конституції щодо реформування судової системи і після її прийняття не просто. Новий Закон України «Про судоустрій України» прийнятий лише 07.02.2002 р., але сміливо можна сказати, що він є значним кроком на шляху судової реформи і становлення судової гілки влади¹.

Визначення в Законі завдань суду, системи судів загальної юрисдикції, їх організаційних основ, внутрішньої структури, юрисдикційних повноважень всіх ланок загальних і спеціалізованих судів, деталізація закріплених Конституцією України засад здійснення правосуддя вимагають одночасно вирішення ряду питань стосовно змісту процесуальних принципів, процесу доказування, поняття та сутності доказів, статусу учасників судочинства, структури і змісту процесуальних актів, створення адміністративно-процесуального законодавства, з метою здійснення зовнішнього контролю виконавчої влади, тобто судового контролю за діяльністю органів управління та їх посадових осіб.

Адміністративно-правові спори виникають у сфері управлінської діяльності. Сторонами таких спорів виступають фізичні чи юридичні особи, з одного боку, та органи публічної влади — з іншого. Судьями по таких спорах можуть бути лише особи, які мають спеціальні знання і кваліфікацію у конкретних галузях і сферах управління, вищу юридичну освіту.

Професор А. О. Селіванов наголошує, що, як свідчить практика, спеціалізація судів і суддів у розгляді певних категорій справ сприяє поглибленню їх знань з окремих галузей законодавства та практики його застосування, підвищенню їхнього професіоналізму, а отже, більш надійному захисту прав і свобод людини, прав і законних інтересів юридичних осіб².

У зв'язку із запровадженням адміністративного судочинства, створенням системи адміністративних судів, вирішенням кадрових проблем постає питання щодо фахівців, які можуть обіймати посади суддів адміністративних судів. На думку автора, судьями адміністративних судів мають бути безумовно юристи, за освітнім рівнем «спеціаліст» чи «магістр» (в подальшому тільки «магістр»), але не

¹ Про судоустрій України: Закон України від 17.02.2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 10. — Ст. 441.

² Становлення судової влади на шляху побудови правової держави // Організація судової влади в Україні: перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України» / За наук. ред. А.О. Селіванова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 10.

лише практики, а і науковці, які мають спеціальні знання у різних сферах і галузях управлінської діяльності, що дозволить підвищити рівень ефективності діяльності цієї гілки судової влади у розв'язанні спорів щодо питань публічного управління, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб.

Створення системи адміністративних судів сприятиме забезпеченню доступності до правосуддя навіть за умов збільшення звернень. Але наукові дискусії з приводу бачення адміністративного судочинства, які безумовно заслуговують на увагу з різних позицій — організаційної, кадрової, економічної, в тому числі з огляду на забезпечення його доступності та самої процедури правосуддя, продовжуються¹.

Серед проблем, що торкаються адміністративного судочинства, можна виокремити такі:

— визначення видів управлінської діяльності (актів, дій чи бездіяльності), які можна оскаржувати до суду, якщо цим порушуються права людини і громадянина (особи);

— вирішення питань підготовки кадрів для адміністративних судів, оскільки специфіка адміністративних справ може вимагати особливої суддівської кваліфікації та організаційних форм розгляду спорів;

— визначення процесуальних прав і обов'язків учасників адміністративного процесу, які б гарантували їх рівність, змагальність процесу, дозволяли суддям запобігти зловживанню з боку управлінських структур щодо основних прав громадян, у тому числі права на державну службу, та забезпечували їх реалізацію;

— визначення компетенції адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, справ про адміністративні правопорушення, а також спорів, що мають конституційно-правовий характер;

¹ Див.: *Бородін І.* Про сутність адміністративної юстиції // *Право України.* — 2000. — № 2; *Брынец В. Д.* Единоличный судья. Его статус функций. — Харьков, 1995; *Він же.* Адміністративне судочинство: Нормативна база, судові прецеденти, коментарі, зразки процесуальних документів. — Харків, 2002; *Стефанюк В. С.* Судовий контроль за діяльністю органів державної влади // *Право України.* — 1998. — № 3; *Він же.* Запровадження адміністративної юстиції в Україні // *Право України.* — 1999. — № 7; *Він же.* Запровадження адміністративних судів у рамках судово-правової реформи в Україні // *Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., 18-19 квітня 2002 р., м. Харків.* — К., Х.: Юрінком Інтер, 2002.; *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. — К, 2002; та ін.

– створення системи адміністративних судів, визначення кількості працюючих у них суддів та працівників апарату. При цьому у Вищому адміністративному суді передбачено 65 одиниць суддів¹, основна ж кількість суддів має зосереджуватись у місцевих судах. Це, поряд з іншим, сприятиме забезпеченню доступу громадян до адміністративних судів.

Проблема доступності правосуддя в адміністративному судочинстві пов'язана із створенням оптимальної моделі адміністративного правосуддя, але має безліч різних аспектів, які безпосередньо виходять на принципи правосуддя та забезпечення права кожної людини на захист і поновлення прав, наданих Конституцією і законами України.

Серед важливих проблем становлення судової влади в Україні одне з центральних місць посідає проблема доступу до правосуддя, яка складається з безлічі різних аспектів. Пошук оптимальної моделі правосуддя вимагає дослідження та розв'язання саме цієї проблеми, оскільки становлення правової держави, громадянського суспільства також пов'язане з ефективним, доступним і справедливим правосуддям. Проблеми доступності правосуддя розглядалися ще у ХІХ столітті, після проведення у Російській імперії судової реформи 1864 р. Як вважав К. Арсен'єв, мировий суд буде задовольняти своєму призначенню, коли стане загальнодоступним, що означає:

- близькість суду до населення;
- відсутність будь-яких обмежувальних форм, які б ускладнювали становище осіб, що ведуть тяжбу, чи підсудних;
- дешевизну провадження².

На наш погляд, реально може впливати на доступність адміністративного правосуддя за нинішніх умов становлення судової системи в Україні таке:

1) дотримання правила, згідно з яким кожна людина має право на ефективне поновлення в правах національними судами у разі порушення її основних прав, наданих конституцією або законом (ст. 8 Загальної декларації прав людини);

2) відповідність національного правосуддя певним міжнародно-правовим стандартам доступу до правосуддя;

¹ Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України: Указ Президента України від 07.11.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 45. – Ст. 2067.

² Див.: Арсен'єв К. Мировой суд в провинции // Вестник Европы. – 1870. – № 1.

3) забезпечення будь-якій особі, права та свободи якої порушені, ефективних засобів правового захисту від органів публічної влади, незалежно від їх рівня в державній ієрархії;

4) забезпечення державою зацікавленої особи, яка не має коштів на оплату послуг представника, безкоштовною юридичною допомогою;

5) створення такої системи адміністративної юстиції, яка б не вела до перевантаження судів (суддів) справами;

6) встановлення чіткої (в певних випадках спрощеної) процедури розгляду адміністративних спорів (справ);

7) визначення і встановлення належних, але не тривалих термінів розгляду справ. Очевидно, що надмірне навантаження не кращим чином позначається на строках розгляду справ і якості судочинства;

8) територіальна наближеність адміністративних судів до населення;

9) підготовка кадрів для адміністративних судів з метою забезпечення їх висококваліфікованими спеціалістами;

10) встановлення чіткого порядку порушення адміністративних справ у суді та порядку їх розгляду;

11) визначення правил оскарження судових рішень;

12) забезпечення реального виконання рішень;

13) виконання рекомендацій Ради Європи «Про ефективний доступ до права та правосуддя малозабезпечених» щодо заходів підготовки юристів відповідної спеціалізації, відкриття спеціалізованих юридичних консультацій; можливості повної або часткової оплати юридичних послуг; розширення участі неурядових і громадських організацій під час надання ними правової допомоги у квазісудових формах вирішення спорів (посередництво та примирення) і відповідні податкові пільги у цих випадках, спрощення правових процесів;

14) належне фінансування адміністративних судів з метою забезпечення їх незалежності від виконавчих структур, інших інституцій публічної влади;

15) збереження (в розумній мірі) системи адміністративно-юрисдикційних органів для розгляду певних категорій адміністративних справ до набрання адміністративним судочинством можливостей по розгляду всіх адміністративних спорів (справ) та чіткого визначення процесуальних механізмів їх вирішення.

Адміністративна юстиція — це спосіб правового захисту суб'єктивних прав та законних інтересів громадян, але право людини і законний інтерес — різні суспільні категорії.

Суб'єктивне право визначається в спеціальній літературі як вид і міра можливої поведінки або як створена та гарантована державою через норми права особлива юридична можливість діяти, яка дозволяє суб'єкту поводитися певним чином, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, користуватися певним соціальним благом, звертатися у випадку необхідності до компетентних органів держави за захистом — з метою задоволення особистих інтересів і потреб, що не протирічать суспільним. Процесуальні норми повинні, в свою чергу, створювати умови для громадян, які виконують норми права, залучати до сфери процесуальної участі владний суб'єкт, до якого звернуті вимоги індивідуального виконання норми¹.

Законний інтерес розглядається як відображений в об'єктивному праві або такий, що впливає з його загального змісту і певною мірою гарантований державою простий юридичний дозвіл, який проявляється у прагненні суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом, а також у деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів — з метою задоволення своїх потреб, які не протирічать суспільним².

Водночас, суб'єктивне право і законний інтерес тісно пов'язані, їм притаманні спільні риси. Вони передбачають задоволення інтересів особи, є способами правового оформлення таких інтересів; мають диспозитивний характер; виступають самостійними елементами правового статусу особи; є юридичними дозволами; гарантуються державою, тобто є об'єктами правової охорони та захисту. Аналіз саме спільних рис цих категорій дозволяє стверджувати, що при оскарженні до суду актів, дій чи бездіяльності органів влади предметом захисту може бути не тільки порушене суб'єктивне право громадянина, а й законний інтерес.

Юридичним «результатом» розгляду адміністративної справи є визнання судовим органом незаконності (або, навпаки, законності) прийнятих органами управління (посадовими особами) адміністративних актів, вчинених дій або бездіяльності.

Доступність правосуддя, як підкреслює І. Є. Марочкін, — це нормативно закріплена і реально забезпечена можливість безпе-

¹ Див.: *Селіванов А. О.* Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. — К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2000. — С. 28.

² Див.: *Селіванов А. О.* Правові проблеми реалізації судової влади в адміністративному судочинстві України // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали наук.-практ. конф. 18-19 квітня 2002 р., К.—Х.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 40-41.

решкодного звернення до суду за захистом своїх прав. Основними елементами (а вони одночасно є і гарантіями) доступності правосуддя, на його думку, слід визнати організаційно-правові — судоустрій та судочинство і матеріальні (економічні). Перші пов'язані з територіальною наближеністю судів до населення, створенням умов, що сприятимуть зайняттю суддівських посад висококваліфікованими спеціалістами, раціональною організацією роботи апарату суду, порядком порушення справ у суді, їх розглядом, строками судового розгляду, створенням надійного механізму забезпечення можливості оскарження судових рішень та їх реального виконання тощо.

Другі мають гарантуватись встановленням розумних судових витрат і створенням процесуального механізму відстрочення або часткового чи повного звільнення від оплати судових витрат на користь держави; фінансуванням судової діяльності, що забезпечує можливість незалежного правосуддя; наданням кваліфікованої юридичної допомоги на пільгових умовах незахищеним прошаркам населення, що впливає з міжнародно-правового принципу, згідно з яким надання юридичної допомоги має розглядатися не як акт милосердя, а як обов'язок усього суспільства в цілому¹.

За інформацією В. С. Стефанюка після викладення у 1995 р. глави 31-А ЦПК України в новій редакції судами було вирішено понад 10 000 адміністративно-правових спорів². Така статистика, на наш погляд, свідчить про те, що тільки чітко описана процедура реалізації права на оскарження до суду дій управлінців дає громадянам реальну можливість відстоювати свої інтереси у суперечці з владою, оскільки зростання кількості таких звернень може мати місце і в подальшому. Доцільним є вивчення питання про можливість запровадження спрощеної процедури розгляду окремих категорій справ.

Аналіз приписів Закону України «Про судоустрій України» дозволяє окреслити засади здійснення в Україні правосуддя по адміністративних справах, які вже свідчать про його доступність. Так, правосуддя по адміністративних справах здійснюється виключно судами. Усім суб'єктам адміністративно-правових відно-

¹ Див.: *Марочкін І. Є.* Доступність правосуддя та гарантії його реалізації // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., 18-19 квітня 2002 р., м. Харків — К., Х.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 33.

² Див.: *Стефанюк В.* Запровадження адміністративної юстиції в Україні // Право України. — 1999. — № 7. — С. 6.

син гарантується захист їх прав, свобод й законних інтересів незалежним і неупередженим судом. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у суді й на участь у розгляді своєї справи у суді будь-якого рівня та ін.

Юридичні підстави для запровадження адміністративної юстиції в Україні тісно пов'язані з іншими факторами, зокрема громадяни мають знати про цілі створення таких судів, усвідомлювати необхідність їх формування, бути впевненими, що їх права надійно гарантуються правом на звернення до суду, забезпеченням вільного доступу до будь-якої судової інстанції.

З точки зору забезпечення ефективності державної служби, законності діяльності державних органів і їх апарату (органів та апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування), недопущення порушення прав людини і громадянина, припинення та попередження корупції необхідно зупинитися на діяльності органів прокуратури, основне завдання якої полягає у забезпеченні законності та дисципліни у суспільстві.

Конституція України чітко не визначила місце і роль прокуратури у системі державних органів, вона не відноситься до жодної із гілок влади, утворена як самостійний, незалежний від інших органів державної влади орган, у першу чергу місцевих. Відповідно до ст. 121 Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» зі змінами від 12.07.2001 р.¹ прокуратура здійснює:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Разом з тим, питання про прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами державного та господарського управління і контролю, місцевими радами, їх виконавчими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і ор-

¹ Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»: Закон України від 12.07.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1295.

ганізаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості та підзвітності, посадовими особами і громадянами продовжують розглядатися та дискутуватися¹.

Не вдаючись у дискусії, оскільки це проблеми спеціального дослідження, не можна не сказати про важливість прокурорського нагляду для забезпечення законності в сфері державного управління, прав і свобод громадян для створення надійного контролю, системи належного судового захисту прав юридичних і фізичних осіб. На думку В. М. Гаращука, в умовах політичної і правової реформи, коли рівень кваліфікації чиновників виконавчої влади досить низький, а апарат управління певною мірою корумпований, коли не розвинуті інші механізми захисту інтересів особи у сфері державного управління, саме посилення прокурорського нагляду за дотриманням прав і свобод людини стає актуальним. У багатьох випадках тільки прокуратура, — підкреслює він, — може захистити порушені права неповнолітніх, хворих, старих та усіх тих, хто з різних обставин не в змозі зробити це сам².

Діюча судова система та система контролюючих органів не спроможні забезпечувати в повному обсязі режим законності в державному управлінні, права і свободи громадян, інтереси юридичних осіб з різних причин. Якщо раніше у зв'язку з запровадженням адміністративної юстиції говорили про її необхідність з тим, щоб управлінський орган (посадова особа) не були суддями в особистій справі при розгляді звернень громадян (в тому числі державних службовців), то нині можна сказати, що суди, судова система через відсутність будь-якої підпорядкованості чи підконтрольності стали фактично суддями як у справах інших, так і у своїх особистих справах (у справах по судових рішеннях).

Система контролюючих органів, яка існує нині, є розрізною. Кожен орган контролю здійснює свої повноваження за певним напрямком (оплата податків, фінансова, господарська, анти-монопольна та інші види) діяльності. При здійсненні контролю їх

¹ Див.: *Козьков О.* Прокурорський нагляд та судовий контроль за оперативно-розшуковою діяльністю при розслідуванні злочинів: проблеми та реальність // *Право України.* — 1999. — № 3. — С. 22-24; *Минко М., Дележан В.* Реформування прокуратури: проблеми і перспективи // *Право України.* — 1999. — № 3. — С. 78; *Потебенько М.* Прокуратура України на межі третього тисячоліття // *Право України.* — 2001. — № 1. — С. 6-7; *Руденко М.* Проблеми та перспективи прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні // *Право України.* — 2002. — № 6. — С. 65-68; та ін.

² Див.: *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд в державному управлінні. — С. 71.

цікавить стан дотримання законності у певній сфері чи галузі діяльності, а не стан законності на об'єкті, що контролюється в цілому. Крім того, за будь-яких обставин спеціалізовані контролюючі органи в першу чергу відстоюють інтереси держави в певних сферах, і, незважаючи на закріпленій у Конституції України пріоритет прав людини і громадянина, вони все ж створені для забезпечення інтересів держави і суспільства в цілому, а не окремого громадянина. Не наділені спеціалізовані органи контролю і повноваженнями стосовно виконання законодавства апаратом органів державного управління, та і самі контролюючі органи в ряді випадків допускають порушення законності, прав особи при виконанні покладених на них повноважень. Відомчого ж контролю — з боку міністерств, державних комітетів, органів виконавчої влади із спеціальним статусом, на нашу думку, через зацікавленість їх у результатах контролю, недостатньо. Права, свободи людини і громадянина, інтереси юридичних осіб за таких контрольних перевірок залишаються фактично поза увагою контролюючих.

Слід також зазначити, що спеціалізований контроль здійснюють або відокремлені від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади інституції, або ж структурні підрозділи цих органів. Він не є відомчим, внутрішнім, оскільки стосується спеціальних напрямків діяльності, поширюється на непідвідомчі, не підпорядковані органи, установи, підприємства, організації, але здійснюється від імені певного відомства чи органу виконавчої влади. Принципова відмінність прокурорського нагляду від інших форм контролю чи нагляду щодо виконання закону полягає в тому, що прокурор, здійснюючи будь-яку перевірку виконання закону, завжди виступає від імені держави, а не як представник відомства¹. Позбавлення прокуратури права на здійснення загального нагляду (перевірки прокурором виконання законів у порядку загального нагляду) призвело до того, що жоден орган держави в повному обсязі систематично, постійно та цілеспрямовано не займається питаннями виконання законів, підтримання режиму законності у державі і суспільстві, забезпеченням прав і свобод людини і громадянина та порядку їх реалізації у сфері виконавчої діяльності та місцевого самоврядування.

Законом України від 08.12.2004 р. «Про внесення змін до Конституції України» ст. 121 чинної Конституції доповнена п. 5, згідно з яким на прокуратуру покладається здійснення нагляду

¹ Див.: *Красноокій О.* Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду // *Право України.* — 1998. — № 3. — С. 89.

за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами¹. Певною мірою це є поновленням прокурорського нагляду, який мав назву «загального». Прокуратурі фактично надається можливість здійснювати нагляд за законністю актів і дій (бездіяльністю) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, оскільки лише таким чином — виданням незаконних актів, вчиненням протиправних діянь можуть порушуватися права людини і громадянина. Цей нагляд прокуратури стосується і законності діяльності органів контролю, правоохоронних та юрисдикційних органів, де також допускаються порушення прав людини і громадянина.

Крім того, лише органи прокуратури відповідно до законодавства могли зобов'язати органи контролю відновити порушені ними в процесі перевірки права громадян чи юридичних осіб та здійснити відповідні заходи для усунення виявлених порушень законодавства з боку підконтрольних або самих контролюючих інституцій². Слід акцентувати увагу на антикорупційній спрямованості діяльності прокуратури по нагляду за дотриманням законодавства контролюючими структурами та на координуючій ролі прокуратури з питань як спеціального контролю, так і боротьби з корупцією³.

Доречно також підкреслити, що нині при порушенні чинного законодавства контролюючими структурами єдиним органом,

¹ Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. // *Голос України*. — 2004. — 8 грудня.

² Див.: *Грошевой Ю. М., Хотенец В. М.* К вопросу о системе методологических принципов проверки прокурором исполнения законов в порядке общего надзора // *Науч. информ. по вопр. борьбы с преступностью*. — № 112. — М.: ВНИИ пробл. укрепления законности и правопорядка, 1986. — С. 64-65; *Шандула А. А.* Проблемы взаимодействия прокурорского надзора и контроля на железнодорожном транспорте // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб.* — Вип. 40. — 1999. — Х.: Нац. юрид. академія України, 1999. — С. 211.

³ Див.: *Грошевой Ю. М., Пышнев Д. И.* Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля (в системе АПК): Учебн. пособие. — К.: УМК ВО, 1992. — 76 с.; *Мелкадзе О. В.* О координации в системе контрольных органов // *Советское государство и право*. — 1986. — № 12. — С. 21-26; *Кудрявцев В. Н.* Юридическая наука: переоценка ценностей // *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. — 1989. — № 3. — С. 18-23.

який може втрутитися у вирішення питання, відновити та захистити права громадян і юридичних осіб, залишається суд. Однак для цього потрібно, щоб до нього звернулися зацікавлені особи, які з різних причин (незнання законодавства, недостатня правова культура, побоювання судової тяганини та ін.) не звертаються до судових органів за захистом своїх прав. Самостійно, з власної ініціативи, суди не можуть займатись перевітками та питаннями забезпечення законності діяльності контролюючих органів.

Автор не стоїть на позиції «загального» нагляду прокуратури. Але в умовах забезпечення пріоритетності прав і свобод людини, посилення боротьби з корупцією в сфері державної служби, до створення ефективної системи контролю та прийняття законодавства про контроль за діяльністю державних органів і їх апарату вирішення питань забезпечення законності в управлінській діяльності має виконуватись якимсь державним органом. У даний час ним залишається прокуратура. Тим більше, що головним завданням Уряду в правовій сфері проголошено утвердження і реалізацію прав та свобод людини, формування громадянського суспільства і побудова правової держави, чому має слугувати, зокрема, зміцнення законності та правопорядку, посилення боротьби зі злочинністю, подолання корупції.

Удосконалення підготовки кадрів для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

§ 1. Засади кадрового забезпечення державного управління

Державне управління здійснюється за допомогою певного механізму, який являє собою сукупність органів і засобів, що забезпечують цілеспрямований вплив суб'єктів управління на тих, ким управляють. Основною частиною цього механізму є апарат державних органів, який складають люди, що в ньому працюють. Апарат державного управління забезпечує виконання державних функцій у галузі господарського і соціально-культурного будівництва, адміністративно-політичної діяльності. На його плечі лягає основний тягар вирішення завдань реформування всього суспільного життя.

Ключовою ланкою у вирішенні функцій, спрямованих на організацію і регулювання найбільш важливих сфер життя суспільства, є кадри апарату державного управління. Від їх складу, кваліфікації, культури, раціонального використання залежить, насамперед, ефективність управлінської діяльності, а вирішення будь-якого питання забезпечується рівнем кваліфікації кадрів, правильністю їх розстановки на тих чи інших ділянках, ставленням до дорученої справи, вмінням забезпечити виконання поставлених перед ними завдань.

Значна частина завдань по реалізації ідей розбудови правової, соціальної, демократичної держави України покладається на державних службовців, що складають апарат державних органів. Від того, хто і як працює в апараті, багато в чому залежить успіх справи. К. Маркс зазначав, що для здійснення ідей потрібні люди, які повинні застосувати практичну силу¹. У цьому зв'язку продумана, заснована на конституційних принципах, така, що відповідає сучасним вимогам кадрова політика є надійним інструментом проведення в життя положень Конституції України та її

¹ Див.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. — 2-е изд. — Т. 1. — С. 442.

законів, однією із вирішальних умов успіху по керівництву державними та суспільними процесами.

Зараз, коли у всіх сферах суспільства вирішуються важливі завдання, проблема їх кадрового забезпечення набуває особливого звучання і значення. Керівники, фахівці, всі працівники повинні почувати свою відповідальність за результати роботи колективу, галузі, країни, прагнути зробити максимальний внесок у загальну справу.

З огляду на те, що нові завдання вимагають більш глибокого підходу до практичного здійснення кадрової політики, а в роботі з кадрами багато слабких місць, цим питанням постійно приділяє увагу Президент України, Кабінет Міністрів України, Головдержслужба. Намічено шляхи вирішення кадрової проблеми. Успіх адміністративної реформи у вирішальному ступені залежить від ефективності виконавчої влади, компетентності й авторитетності тих працівників, що працюють в управлінському апараті. Зараз в апараті державного управління нараховується значна кількість службовців. При скороченні кількості міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальною компетенцією, впровадженні нових схем управління, нових організаційних структур, роздержавленні апарат управління радикально не зменшується.

Безумовно, саме зростання чисельності державних службовців можна пояснити — зростає обсяг роботи, впроваджуються нові управлінські технології, однак тенденція до зростання апарату управління не може не насторожувати з тієї причини, що воно відбувається при одночасному скороченні чисельності робітників та службовців, зайнятих у народному господарстві, що призводить до збільшення частки управлінського персоналу у загальній чисельності працюючих.

Основними причинами такого становища, на погляд автора, є недосконалість законодавства, що регулює державну службу, недоліки в регулюванні порядку оплати праці управлінського апарату, послаблення контролю за раціональною розстановкою кадрів, їх переміщенням і скороченням.

Підвищення ефективності державного управління, чітка і взаємоузгоджена робота всіх його ланок, посилення впливу на його діяльність досягнень науково-технічного прогресу, серйозний перегляд стилю, форм і методів керівництва на місцевому рівні (районах, областях), усіма галузями та сферами народного господарства і соціального будівництва, подолання старих зви-

чок і уявлень вирішальною мірою залежить і від того, наскільки глибоко і швидко кадри переймуться розумінням необхідності змін, зуміють реалізувати вироблені установки в практичній діяльності. Кардинальні зміни в кадровій політиці пов'язані, насамперед, з демократизацією життя суспільства, рішучим відходом від командно-адміністративних методів керівництва і управління. Йдеться не про удосконалення окремих соціально-економічних механізмів, а про глибоке реформування всіх без винятку сторін життя, створення якісно нового стану суспільства. Кадрова політика позбавляється формально-анкетного підходу. Створюються принципово нові органи управління, змінюється статус міністрів і міністерств, їх функції. І тут не повинно мати місце таке положення, коли б змінилося лише їх найменування, а всі службовці залишилися фактично в тих же кріслах, при тих же окладах, але під іншими найменуваннями, як це траплялося раніше, коли реальної зміни чи скорочення апарату не відбувалося, а сам процес управління не покращувався. Таке становище є неприпустимим, адже роль кадрів у сучасних умовах настільки велика, що шлях перетасувань і переміщень у замкнутому колі тих самих осіб неприйнятний. Головними рисами сучасної кадрової практики мають стати відкритість, гласність, змагальність при заміщенні посад.

Управління усе більш набуває характеру самостійної соціальної функції, а його апарат в силу свого положення значно впливає на розвиток суспільства, форму і зміст роботи широкого кола державних і недержавних організацій, громадян. Приймаючи управлінські рішення, кадри забезпечують виконання законів, власних актів, використовують інші засоби впливу в межах своєї компетенції для організації діяльності відповідних колективів, організують їх працю, визначають внутрішньо-організаційні відносини.

Сучасні умови життя і діяльності суспільства ставлять управлінські кадри в особливе становище, зростає їх роль у різних сферах. Ці об'єктивні процеси разом з політичною системою, що існувала, призвели до надмірного зростання управлінського апарату, фактичного зосередження в його руках влади. Міністерства, відомства й інші управлінські структури тримали в руках виконання прийнятих рішень, визначали, чому бути, а чому ні. У цьому зв'язку здається, що розширення управлінських функцій повинне досягатися не за рахунок посилення влади, що спи-

рається на адміністрування і примус, а, насамперед, шляхом активізації демократичного фактора¹.

Кожен новий етап розвитку суспільства вимагає і нових людей, відновлення кадрового корпусу. Новизна і складність висунутих нині завдань, поглиблення демократичності у всіх сферах ставлять підвищені вимоги до ідейно-морального і професійного рівня управлінських кадрів. Основні критерії, за якими оцінюється їх робота, — це практичний результат, діловитість, вміння організувати і виховувати людей, відповідальність перед народом, ініціативність, почуття нового, вміння економічно мислити і діяти.

Практика показує, що потрібен апарат управління нового типу, заснований на високому професіоналізмі, який володіє сучасними інформаційними технологіями, демократичний, контрольований народом, здатний рухати економічний і соціальний прогрес. Працювати в такому апараті повинні люди, що добре знають основи науки управління, належним чином підготовлені. Звідси і завдання — налагодити підготовку відповідних кадрів.

Діяльність по формуванню кадрів для державних органів та їх апарату, апарату органів місцевого самоврядування є однією із найскладніших, значною за обсягом та складається з окремих видів дій органів публічної влади та їх посадових осіб по забезпеченню органів управління кваліфікованими кадрами, здатними до практичної реалізації в життя завдань державного будівництва, політичного, економічного, соціального розвитку.

Складність процесу формування кадрового апарату державного управління пов'язана з великою кількістю посад на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, з різним обсягом повноважень. Незважаючи на те, що більшість посад в апараті управління є типовими, процес формування кадрів розпочинається з вивчення і аналізу змісту управлінської діяльності в різних галузях і сферах, завдань, які там вирішуються. Ця робота веде до виявлення потреб у кадрах, необхідних для вирішення поставлених завдань, прогнозування і планування їх числа на майбутнє.

Процедура формування кадрів апарату державного управління пов'язана з посадою, про заміщення якої йде мова, і процедурою встановлення цієї посади, яка включає: розробку стату-

¹ Див.: *Сиренко В. Ф.* Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. — К.: Наук. думка, 1993. — 165 с.; *Курінний Є. В.* Предмет і об'єкт адміністративного права. — Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2004. — С. 224-262.

су посади; затвердження її та включення до структури відповідного органу, що дає можливість вирішити головне питання — скільки і яких працівників необхідно підготувати на ті чи інші ділянки, а це вже питання не лише про кількісний, а і про якісний склад майбутніх управлінців. У цьому зв'язку виникають суспільні відносини, що складаються в процесі організації державної служби — в зв'язку з підготовкою, підбором і розподілом кадрів державних службовців, зарахуванням працівників на ті чи інші посади¹.

Комплектування (формування) кадрів державного управління полягає в їх підготовці, підборі та розстановці. Щодо терміну «підбір кадрів» то у спеціальній літературі існують різні підходи до його визначення і трактування. Так, у роботі «Управління і проблема кадрів» під підбором кадрів розуміється процес їх вивчення з метою визначення придатності претендентів (кандидатів, що висуваються) для виконання функціональних обов'язків на даній посаді, який закінчується призначенням кандидата на посаду. Розстановка ж полягає в доцільному розподіленні службовців по структурних підрозділах органу управління з позицій вимог до управлінського колективу як цілого, але посадове положення працівників у процесі цього не змінюється². Відповідно до іншої точки зору, підбір кадрів полягає у поповненні ними органів державного управління ззовні, не з числа співробітників цих органів, а розстановка розглядається як перерозподіл кадрів всередині державного апарату (переміщення на рівноцінну посаду, на іншу ділянку роботи, висунення на вищу посаду, підвищення за посадою)³.

Окремо слід зупинитися на поглядах на ці проблеми Ю. О. Розенбаума, який приділив їм значну увагу у своїх дослідженнях⁴. На його думку, підбір кадрів — це діяльність, пов'язана з вивченням їх ділових якостей (тоді — також політичних, нині можна сказа-

¹ Див.: Государственное управление и административное право. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 305.

² Див.: Управление и проблема кадров. — М.: Экономика, 1972. — С. 80-82.

³ Див.: Лебин Б. Д., Перфильев М. Н. Кадры аппарата управления в СССР. — Л.: Наука, 1970. — С. 102.

⁴ Див.: Розенбаум Ю. А. К понятию управленческих кадров // Правоведение. — 1974. — № 1; *Він же*. Подготовка управленческих кадров. — М.: Наука, 1981; *Він же*. Формирование управленческих кадров. — М.: Наука, 1982; та ін.

ти моральних) для виявлення і висунення кандидатів на відповідальну роботу в апараті управління (або на конкурсну посаду), а розстановка кадрів є органічним продовженням підбору, практичною реалізацією його результатів.

Суттєвою ознакою, яка відрізняє розстановку кадрів від їх підбору, є юридичний акт оформлення зайняття посади, притаманний розстановці кадрів. Процес підбору цю процедуру не включає, він закінчується вирішенням питання про придатність або непридатність кандидата для висунення на конкретну вакантну посаду. Таким чином, розстановка кадрів є процес розподілу підібраних кандидатур і оформлення їх у встановленому порядку на конкретні посади в апараті управління¹.

Формування апарату органів державного управління полягає у доборі, розстановці, вихованні кадрів державних службовців, встановленні правових основ проходження державної служби. Кінцевим результатом цієї діяльності є створення управлінського колективу, здатного успішно розв'язувати різнобічні завдання, що стоять перед органом управління, галуззю, регіоном, тобто певною сферою людської діяльності або територією.

Складаний комплекс проблем, пов'язаних з комплектуванням кадрів апарату державних службовців, зумовлює необхідність застосування наукових знань і практичного досвіду в економічній, соціологічній, психологічній, державно-правовій сферах.

Комплектування апарату державних органів здійснюється систематично, що зумовлено об'єктивними і суб'єктивними причинами. Створюються нові підприємства та установи, зростає обсяг управлінської діяльності, виникають нові виробництва і технології, здійснюється пересування по службі і звільнення, переходи на роботу в інші органи та організації, а також передбачена законом змінюваність — усе це викликає постійний рух кадрового складу.

У процесі комплектування апарату державних органів необхідно враховувати вимоги, що мають істотне значення для ефективного функціонування державних службовців, які входять до його складу, а також розв'язання завдань, котрі стоять перед усім трудовим колективом. У ході виконання функцій управління виникають державно-службові відносини: з одного боку, між управляючими (адміністрація) і трудовим колективом (державні службовці), з іншого — між самими державними службовцями, в управлінсько-

¹ Див.: Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров. — С. 49-50.

му колективі. Для ефективного управління необхідні згуртованість, організованість, високий професіоналізм управляючих. Кожний державний службовець повинен відповідати певним вимогам, що випливають із змісту державно-службових відносин, чітко знати обсяг і межі своїх повноважень на посаді, постійно підвищувати діловий рівень. При доборі і розстановці кадрів слід враховувати закріплені у правових нормах правила підпорядкування посад, науково обґрунтовані пропорції і поєднання кадрового складу за рівнем кваліфікації, віком, освітою, досвідом роботи, психологічними даними та ін. Додержання таких правил є неодмінною умовою правильного функціонування державного апарату.

Державно-службові відносини складаються у ході організації державної служби та її проходження. Організація державної служби пов'язана з встановленням правового статусу посади, визначенням способів і порядку заміщення посад державних службовців, підготовкою, добором і розстановкою кадрів.

Державно-службові відносини складаються також у процесі діяльності державного службовця в самій державній організації, в якій він обіймає посаду, і за межами цієї організації¹. Однак такі державно-службові відносини не мають прямого стосунку до комплектування державного апарату, хоча відіграють, як свідчить практика, важливу роль у підвищенні ефективності роботи відповідних органів управління.

Для зарахування на державну службу необхідно додержувати певних умов. Особа може вважатися придатною до служби у державному апараті, якщо вона за своїми моральними, діловими та організаторськими якостями здатна виконувати покладені на неї повноваження.

При вступі на державну службу громадяни України не мають ніяких привілеїв, не піддаються ніяким правовим обмеженням. Зарахування на державну службу здійснюється при наявності вакантних посад у відповідних державних органах і відповідного фонду заробітної плати. У зв'язку з цим штати і штатні розписи виступають у ролі правових основ вступу на державну службу.

Особи, які бажають вступити на державну службу, повинні бути громадянами України; досягти необхідного віку і виявити бажання обіймати певну посаду; мати спеціальну освіту або необхідний рівень знань, досвіду, організаційного керівництва; мати належний стан здоров'я.

¹ Советское административное право. Государственное управление и административное право. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 305.

У ряді випадків для вступу на службу необхідна наявність спеціальної освіти.

Для заміщення певних вакантних посад можливе проходження іспитового строку. Іспитовий строк встановлюється терміном до 6 місяців.

Названі вимоги не порушують прав і законних інтересів громадян. Вони мають за мету забезпечити найбільш кваліфіковане виконання службових функцій, стати на заваді кар'єристським, егоїстичним розрахункам і міркуванням окремих громадян при вступі на посаду у державному апараті.

Підставою для виникнення державно-службових відносин є відповідний адміністративно-правовий акт — наказ керівника державного органу про зарахування на посаду або рішення про обрання на посаду.

Відповідно до чинного законодавства одні посади обіймаються на підставі конкурсу, другі — у порядку призначення.

Конкурсне заміщення посад широко застосовується при формуванні кадрів державних службовців. Обрання за конкурсом проводиться, як правило, шляхом таємного голосування.

Конкурс дає змогу відібрати найбільш гідних на посади, створює умови для участі громадян в обговоренні кандидатур, що можуть висуватись як державними і громадськими організаціями, трудовими колективами, так і з особистої ініціативи. Висування кількох кандидатів забезпечує змагальність між претендентами.

Призначення на посаду — це один з поширених способів комплектування державного апарату, особливо вищого його корпусу. Він зумовлений суттю державного управління, вимогами централізованого керівництва. Призначення на посаду здійснюється згідно з підпорядкуванням, тобто особою або органом, вищим щодо призначуваного.

Призначення має свої позитивні і негативні сторони. Воно дає змогу вільно переміщувати кадри, планувати їх підготовку і розподіл, не потребує великої попередньої організаційної роботи. Водночас при призначенні колектив, в який направлена особа на роботу і діяльністю якого вона керує, не бере участі в її доборі, не має права ставити питання про відкликання з посади. Вживаються заходи до вдосконалення цього способу комплектування кадрів. Так, працівники міністерств і відомств призначаються і звільняються від посади міністрами і керівниками відомств, як правило, після розгляду цих питань на колегії.

Вдосконаленню роботи державних службовців, підвищенню ефективності їх праці, ділової кваліфікації, вихованню, посилен-

ню відповідальності за доручену справу сприяє атестація керівних кадрів і спеціалістів. Атестація проводиться комісією з числа керівних працівників, висококваліфікованих спеціалістів, представників громадських організацій. При атестації враховуються знання працівника, його внесок у виконання завдань, додержання державної і виробничої дисципліни.

При проведенні атестації поряд з діловими треба враховувати і моральні якості працівників, рівень їх культури і здатність працювати з людьми¹.

Таким чином, діяльність по формуванню кадрів державного апарату та апарату органів місцевого самоврядування розпочинається з виявлення кількісних та якісних потреб у кадрах, для чого здійснюється визначення посад у відповідних органах та їх апараті, закріплення їх у штатних розписах, встановлення та затвердження посадових окладів.

Елементами процесу комплектування державного апарату та апарату органів місцевого самоврядування також є: підготовка, добір, розстановка кадрів службовців (визначення способів зайняття посад), встановлення правових засад проходження державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування, визначення засад перевірки виконання службовцями покладених на них завдань. За останні роки здійснена значна робота по підготовці і вихованню кадрів для державного апарату, однак держава повинна завжди мати кадровий резерв для заміщення посад різних рівнів, а відповідно підготовка і виховання кадрів продовжують займати вагоме, якщо не найголовніше місце в системі формування державного апарату та апарату органів місцевого самоврядування (апарату органів публічної влади).

Законодавством передбачаються підстави і регулюється порядок припинення державно-службових відносин. Підставами припинення державно-службових відносин може бути і настання певних юридичних фактів або подій.

Порядок припинення державно-службових відносин встановлений з таким розрахунком, щоб не порушувати управлінського процесу, забезпечити заміну службовців у найкоротші строки. Звільнені керівники здають посаду за актом, складеним за участю представників вищого органу. Службовці, які увільняються від посади, повинні здати матеріальні цінності, що за ними були закріплені, і службові посвідчення.

¹ Див.: *Кравець В. Р.* Атестація державних службовців в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Одеса, 2004. — С. 1.

Моментом припинення державно-службових відносин вважається видання наказу про звільнення або негативні результати голосування під час конкурсу.

§ 2. Система підготовки кадрів для апарату державних органів

Державна служба в Україні є основою сучасного державного будівництва, справляє вплив на всі найважливіші конституційно-правові формування. Її розвиток здійснюється на основі Конституції з урахуванням національних традицій, практики державотворення, сучасного реформування соціальної, економічної і політичної системи, матеріальних і фінансових можливостей.

Для вирішення проблем щодо стабілізації та розвитку державно-службових відносин, визначення можливих шляхів їх розв'язання важливе значення має удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування. Шляхи і способи вирішення кадрових проблем у сфері державної служби і служби в органах місцевого самоврядування мають полягати у створенні і забезпеченні загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що включає здобуття вищої освіти та освіти за спеціальністю «Державне управління» на базі повної вищої освіти. Мета такої системи — забезпечити підготовку молоді до державної служби, безперервність і обов'язковість навчання всіх службовців для професійного зростання, реалізації кар'єри, просування по службі, що давало б можливість планувати процеси підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, забезпечити потреби державних органів і їх апарату, органи місцевого самоврядування кадрами, враховувати особисті інтереси працівника. Тому одним із напрямків впровадження наукової організації праці державних службовців є не лише опрацювання вимог, що висуваються до особи службовця, а і вимоги до підготовки фахівців відповідного рівня.

Рівень підготовки кадрів фактично визначає успіх у будь-якій сфері діяльності, а тому вони мають підбиратися і розставлятися залежно від кваліфікації, організаторських здібностей, загальної управлінської, правової культури. Засади законодавчого регулюван-

ня підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування встановлені в Конституції України, Законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», «Про наукову та науково-технічну діяльність», «Про освіту», «Про вищу освіту», у Бюджетному кодексі України та інших законах.

Питанням кадрового забезпечення приділяється значна увага Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Затверджено ряд важливих положень та програм щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців¹, Програма кадрового забезпечення державної служби², Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій³, Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій⁴ та ін. Кабінет Міністрів України в розвиток чинних законів та указів Президента України затвердив Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців⁵, Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій⁶, Про вдосконален-

¹ Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 р. // Офіційний вісник України. — 1997. — № 7. — С. 57.

² Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ Президента України від 10.11.1995 р. // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 12098/1999.

³ Там само.

⁴ Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій: Указ Президента України від 19.05.1995 р. // Урядовий кур'єр. — 1995. — № 75.

⁵ Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 р. // Офіційний вісник України. — 1997. — № 7. — С. 57.

⁶ Там само.

ня підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців¹ та ін.

Важливе значення для налагодження системної роботи щодо підготовки кадрів має Комплексна програма підготовки державних службовців, яка затверджена Указом Президента України від 09.11.2000 р.²

Значний масив нормативно-правових актів, що регулюють правові відносини у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців (а він доповнюється ще і відповідними правовим актами Голодержслужби України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) показує, з однієї сторони, важливість цієї діяльності та увагу, яка їй приділяється з боку державних інституцій, а з другої — складність процесу підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації та наявність невирішених питань. З урахуванням цього доцільно зробити аналіз та ревізію чинного нормативного матеріалу, здійснити його консолідацію, систематизацію та прийняти узагальнюючий нормативно-правовий акт, який врегулював би значну частину відносин у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. За основу можна взяти підготовлений за участю Голодержслужби України проект закону з цих проблем, який обговорюється в органах державної влади та місцевого самоврядування, наукових колах.

Система постійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування є важливою умовою належної організації державного управління, функціонування всіх державних і суспільних інститутів, підвищення інтелектуального, професійного, правового, економічного, морального рівня осіб, що виконують функції та завдання державних органів, органів місцевого самоврядування. На думку автора, вона має ґрунтуватися на певних принципах, які законодавчо, на жаль, не закріплені. Їх система може бути визначена на основі аналізу законодавчих актів, які регулюють процеси підготовки, перепідготовки і підви-

¹ Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.04.1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 16. — С. 12.

² Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 09.11.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 46. — Ст. 1982.

щення кваліфікації. В свою чергу, в основі цих принципів лежать основні принципи організації і функціонування державної служби — рівного доступу громадян до державної служби, єдності вимог, що пред'являються до державної служби, професіоналізму і компетентності державних службовців, стабільності державної служби, обов'язковості рішень вищих державних органів та їх посадових осіб для державних службовців, соціальної захищеності та ін.

Якщо взяти за основу принципи державної служби в Україні, то до основних принципів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування можна віднести:

доступність і рівність умов на зайняття державною службою для громадян, на яких не поширюються обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування;

доступність професійного навчання та забезпечення державою різних його форм;

спрямування навчання та діяльності на забезпечення державного суверенітету, прав і свобод людини, зміцнення громадянської злагоди в Україні;

гуманність і справедливість;

неперервність та наступність професійного навчання, фахового удосконалення знань і вмінь протягом усього періоду проходження державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування;

науковість та компетентність;

випереджальний характер професійного навчання;

формування професійної честі, ініціативності, чесності і відданості справі служіння народові України, високої моральності;

формування високої культури поведінки, правової культури;

формування здатності впроваджувати у життя цінності демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства тощо.

Постійне забезпечення потреб державних органів та органів місцевого самоврядування працівниками з високим рівнем професійної кваліфікації, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, сприяти проведенню у життя адміністративної реформи та реформи державної служби, ставлять завдання щодо пошуку талановитої молоді та її підготовки для

заміщення посад у структурних підрозділах державного апарату, створення кадрового резерву на посади державних службовців.

Структура системи кадрового забезпечення органів публічної влади включає додипломне навчання та післядипломну освіту. Додипломне навчання передбачає отримання повної загальної середньої освіти, професійно-технічне навчання та отримання вищої освіти. Післядипломна підготовка (освіта) полягає в отриманні вищої освіти за спеціальністю «Державне управління» на базі вищої освіти, перепідготовці, підвищенні кваліфікації або стажуванні. Післядипломна освіта здійснюється вищими навчальними закладами, що мають у своїй структурі магістратуру, в тому числі в освітній галузі «Державне управління», а також центрами підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій¹.

Складовою частиною післядипломної освіти є стажування слухачів у вищих навчальних закладах післядипломної освіти з метою оволодіння практичним досвідом управлінської роботи, вироблення практичних навичок та застосування знань і вмінь, здобутих у процесі завершення підготовки або перепідготовки.

При підборі та розстановці кадрів у державному апараті, апараті органів місцевого самоврядування слід дотримуватися вимог законодавства, які встановлені щодо вступу на державну службу. Умовно ці вимоги можна поділити на загальні і спеціальні.

Загальні вимоги пов'язані з соціально-правовим статусом особи. Це — громадянство України, досягнення певного віку (18 років для служби, наприклад, в органах внутрішніх справ та інших органах), відсутність обмеження для вступу на службу та її проходження, недопущення сумісництва по службі, належний рівень здоров'я та ін. Слід відмітити, що Закон України «Про державну службу» не визначає вік, з якого особа може займати посади на державній службі, в той же час встановлює граничний вік перебування на державній службі — 60 років для чоловіків і 55 для жінок.

Спеціальні вимоги можуть встановлюватися для осіб, які вступають на службу певного виду. Вони стосуються спеціальної освіти (медичної для працівників органів охорони здоров'я населення, юридичної для помічників суддів, слідчих, прокурорів

¹ Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 51. — Ст. 3332.

та ін.). Для зайняття деяких посад необхідно мати практичний стаж державної служби, магістерську підготовку зі спеціальності «Державне управління» чи «Державна служба» та ін.

Формування кадрів для державних органів, органів місцевого самоврядування та їх апарату охоплює значну кількість різнопланових організаційних, правових, матеріально-технічних, виховних дій і заходів. Серед них особливе місце посідає підготовка кадрів, яка передусім включає систему, форми та методи їх навчання, виховання, підвищення кваліфікації, а в разі необхідності — перепідготовку.

Система підготовки кадрів для державного апарату та місцевого самоврядування повинна мати державницький характер, базуватися на державних програмах та фінансуватися за рахунок державних коштів (коштів місцевого самоврядування). Підготовка кадрів охоплює їх навчання, виховання моральних якостей, загальної, професійної і правової культури, перепідготовку, підвищення кваліфікації, стажування, атестацію, створення кадрового резерву, що має важливе значення для кваліфікаційних вимог до посади та нормативно-правового врегулювання, пересування по службі.

Підготовку кадрів для державних органів та їх апарату (органів місцевого самоврядування) не можна зводити чи поєднувати з отриманням освіти лише у закладах, які здійснюють підготовку за спеціальностями освітньої і наукової галузі «Державне управління». Безумовно, рівень професійної діяльності, як сукупності професійних знань державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування, здобуття освіти і кваліфікації за специфічними (раніше названими) спеціальностями мають створювати особам з такою освітою певні переваги перед іншими на зайняття відповідної посади, але не позбавляти такої можливості інших, які отримали освіту, спеціальність і рівень кваліфікації, що дає можливість займати відповідну посаду в апараті управління, в інших вищих навчальних закладах. Отримання спеціальної вищої освіти має вести до присвоєння певної кваліфікації, а особи, що її отримали, можуть використовуватися на службі в державному апараті чи посадах в органах місцевого самоврядування. Зауважимо, що і наявність повної середньої освіти чи неповної вищої освіти не є перешкодою для служби в державних органах чи їх апараті або в органах місцевого самоврядування, за наявності у претендента відповідного досвіду управлінської роботи, знань і вмінь. Якщо особа обрана до органів

місцевого самоврядування, то вона не може бути позбавлена права на зайняття тієї чи іншої посади лише з тієї підстави, що не має вищої освіти або освітньої кваліфікації за спеціальністю «Державне управління».

Наступні етапи підготовки особи для використання в апараті державного управління мають пов'язуватися з отриманням вищої освіти, набуттям досвіду практичної діяльності в спеціалізованих навчальних закладах для цілеспрямованого використання таких осіб на посадах у державних органах чи органах місцевого самоврядування. А система безперервності та постійного удосконалення фахової кваліфікації вимагає продовження освіти з метою підвищення кваліфікації, перепідготовки в спеціально створеній державній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації службовців органів управління. Йдеться і про оцінку діяльності службовця, результати його атестації, стажування у відповідних органах.

У спеціальній літературі висловлювалися сумніви щодо можливості і необхідності підготовки у вищих навчальних закладах майбутніх управлінців (державних службовців — керівників). Аргументувалося це тим, що вищі навчальні заклади не мають для цього необхідного часу і можливостей, в управлінні і державному управлінні зокрема відбуваються складні соціальні процеси, а часу для виявлення у працівника навичок керівництва надто мало, через перенавантаження навчальних програм та ін. Тому у вищих навчальних закладах досить готувати спеціалістів відповідного напрямку, а з основами управління їх лише знайомити. Спеціально ж науці управління навчати в системі післядипломної освіти (післявузівської підготовки) для підготовки осіб до керівної роботи¹.

Ця позиція не може бути визнаною безспірною, як і думка, що фундаментально готувати кадри для керівної роботи (всієї системи державної служби) доцільно в період навчання у вищих навчальних закладах².

¹ Див.: *Лисицин В., Попов Г.* О кадрах управления // Плановое хозяйство. — 1968. — № 5. — С. 4; *Попов Г. Х.* Проблемы теории управления. — М.: Экономика, 1970. — С. 193.

² Див.: *Брянский Г. А.* Об опыте подготовки руководящих кадров для промышленности и строительства // Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью. — М.: Экономика, 1968. — С. 317; *Маслов В.* Наука управления и подготовка руководителей // Экономические науки. — 1970. — № 1. — С. 70-74.

Хотілося б звернути увагу, що коли йдеться про підготовку кадрів для апарату державних органів (органів місцевого самоврядування), то це не лише керівники, а всі службовці. Навряд чи можна стверджувати, що випускники вищих навчальних закладів — це належним чином, у повному обсязі підготовлені державні службовці (тим більше керівники), їх підготовка має продовжуватися в ході практичної діяльності (спеціальне навчання, підвищення кваліфікації, перепідготовка та ін.). В той же час не можна не бачити, що склад управлінських кадрів поповнюється, в першу чергу, із числа осіб, які не закінчували заклади за спеціальністю «Державне управління», а отримали вищу освіту за іншою кваліфікацією, але направлені на управлінську роботу, а в майбутньому з них виростають дійсно керівники, спеціалісти у своїх напрямках діяльності, які проходять через систему просування по службі, підвищення кваліфікації, стажування та ін. Тому здається необгрунтованою постановка питання про кадрове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування через професійну підготовку та здобуття освіти і кваліфікації лише за спеціальностями освітньої і наукової галузі «Державне управління» і «Державна служба». Структура системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування має включати, на думку автора, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, стажування, інші форми їх професійного вдосконалення, включаючи аспірантуру та докторантуру, та здійснюватися вищими навчальними закладами освіти, що проводять підготовку згідно із стандартами повної вищої освіти (незалежно від профілю — юридичні, медичні, економічні, технічні і т.п.), спеціалізованими вищими навчальними закладами освіти, закладами післядипломної освіти або підрозділами вищих навчальних закладів III—IV рівнів акредитації відповідно до освітньо-професійних програм підготовки, перепідготовки та професійних програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Більше того, безперервність навчання та його наступність можуть зводитися до продовження навчання після отримання вищої освіти, за цільовими програмами (вузькоцільовими), можливо, у тому ж навчальному закладі.

При організації підготовки і перепідготовки кадрів для системи управління слід застосовувати диференційований підхід до форм освіти (залежно від місця кадрів у структурі управління, посади, рівня органу, підготовленості, професійних знань, досвіду та ін.).

Але поряд з вивченням службовцем своїх посадових обов'язків, прав, знанням особливостей управлінської діяльності в певному органі, методів і форм роботи важливим у підготовці і підвищенні кваліфікації службовців органів управління є вивчення науки управління, оволодіння управлінською культурою, мистецтвом управління взагалі, оскільки особа сьогодні виконує одні управлінські функції на певній ділянці роботи, а завтра інші, у зв'язку з переходом на вищу посаду. Знання лише конкретики за певною посадою замало для управлінця нової формації, в умовах правої, демократичної, соціальної держави.

Форми навчання управлінських кадрів можуть бути різними, як і терміни навчання. Денна форма навчання (з відривом від виробництва) буде, звісно, коротшою за терміном від заочної, більш насиченою порівняно з екстернатом чи дистанційною освітою.

Важливе місце у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування має посідати професійно-психологічна служба, що забезпечує професійно-психологічну діагностику та консультативну роботу щодо організації професійного навчання, професійного відбору, спеціалізованої професійної орієнтації державних службовців.

Мережа вищих навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування формується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань функціонального управління державною службою — Голодержслужбою України на конкурсній основі в установленому Кабінетом Міністрів України порядку на підставі акредитації напрямів, спеціальностей, вищих навчальних закладів та відповідних пропозицій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки.

Навчальними закладами системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є вищі навчальні заклади післядипломної освіти або вищі навчальні заклади відповідного рівня акредитації, наукові установи, які у своєму складі мають структурний підрозділ післядипломної освіти, галузеві та регіональні центри.

У необхідних випадках навчальні заклади системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних служ-

бовців і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюють навчання керівників державних підприємств, установ та організацій; осіб, які не є державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування, але зараховані до кадрового резерву на ці посади, депутатів всіх рівнів та їх помічників, інших фахівців і посадових осіб, які беруть участь у формуванні та забезпеченні основних напрямів і аспектів державного управління і державної служби.

Для ефективності та стабільності державної служби, підвищення професійного рівня працівників та підготовки їх на керівні посади важливе значення має кадровий резерв, який відповідно до ст. 28 Закону про державну службу формується із спеціалістів місцевого і регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, випускників навчальних закладів відповідного профілю, через підвищення кваліфікації, стажування. Порядок формування і організація роботи з кадровим резервом регулюється Положенням про формування кадрового резерву для державної служби, яке затверджено Кабінетом Міністрів України¹.

Кадровий резерв формується міністерством, іншим центральним чи місцевим органом виконавчої влади, виконавчим органом місцевого самоврядування з керівників і спеціалістів підприємств, установ, організацій; працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; державних службовців, які підвищили кваліфікацію, пройшли стажування або за результатами атестації рекомендовані для роботи на більш високих посадах; осіб, рекомендованих конкурсними комісіями для зарахування до кадрового резерву; випускників вищих навчальних закладів, у тому числі тих, що зараховані на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління.

Організаційно-методичне керівництво формуванням кадрового резерву для державної служби здійснює Головдержслужба України.

Слід погодитися з думкою про запровадження у загальнонаціональному масштабі систематичного інформування громадськості про потребу у кадрах з метою формування дійового резерву та заповнення вакантних осад у державних органах. Для

¹ Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 367.

цього ж забезпечити доступ громадян та їх об'єднань до всіх загальних нормативних та інструктивних матеріалів, що визначають діяльність державних органів¹.

До кадрового резерву, безумовно, має зараховуватися на одну і ту саму посаду не менше двох осіб, які професійно підготовлені, успішно справляються з виконанням службових обов'язків, виявляють ініціативу, мають організаторські здібності, досвід роботи. Зарахування працівника до кадрового резерву проводиться за його згодою керівником відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Керівники міністерств, інших центральних чи місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування проводять з працівниками, зарахованими до кадрового резерву, роботу згідно із затвердженими ними індивідуальними планами. З цієї роботи необхідно виключити формалізм, коли в резерві на зайняття посади стоїть одна особа, яка за своїми діловими якостями відповідає всім вимогам, але номенклатурний підхід призводить до того, що посаду займає зовсім інша людина. Звичайно ж у резерв треба добирати лише справді перспективних працівників.

Практика показує, що на папері він є, однак не секрет, що колись, та й зараз до нього ставляться формально. Коли справа доходить до призначення (обрання) на посаду, а часом лише до рішення про висування на посаду, резерв виявляється нереальним. Свою роль тут відіграють причини як об'єктивного, так і суб'єктивного порядку. В одних випадках резерв виявляється нереальним, оскільки люди, що перебувають у ньому, не можуть у даний момент або взагалі за своїми моральними і діловими якостями зайняти вакантну посаду, в інших на якості резерву позначається поспіх у його формуванні, необдуманість, анкетний підхід «зручність» включеного в резерв для окремих осіб чи груп.

Навчання кадрового резерву, сформованого в установленому порядку з випускників вищих навчальних закладів, які після спеціальної, в тому числі, певної управлінської підготовки, набули фаху, спрямованого на професійну діяльність у системі державної служби та органах місцевого самоврядування, виробничій, соціально-культурній, науковій та інших сферах, а також державних службовців, рекомендованих для просування по службі, здійснюється згідно з професійно-кваліфікаційними характеристиками відповідних посад, на які передбачається призначення цих осіб.

¹ Див.: Кивалов С. В., Біла Л. Р. Административное право Украины: Учебно-методич. пособие. – 2-е изд. – Одесса: Юрид. літ., 2002. – С. 229.

Серйозним недоліком, що знижує ефективність роботи кадрів і підготовки резерву, є слабка робота з ним. Практика свідчить про те, що основна увага приділяється підвищенню кваліфікації осіб, що перебувають на керівних посадах. Вони частіше направляються в інститути і на факультети підвищення кваліфікації; у зборах, нарадах, семінарах, лекціях, як правило, беруть участь керівники. З резервом така робота ведеться рідше, епізодично, що породжує істотний розрив між знаннями і інформованістю керівника і резерву. Відповідно особи, що перебувають у резерві, виявляються невідповідними до виконання тих функцій, що визначаються посадою, у резерві на зайняття якої вони перебувають. У результаті вони і не висуваються на її заміщення, немає можливостей для альтернативності. Заміщення ж посад особами, що не перебувають у резерві, породжує невір'я у резерв. Тому потрібно, щоб у резерв підбиралися не тільки дійсно здатні люди, але і щоб їх послідовно вчили мистецтву керівництва шляхом стажування, через інші форми підвищення кваліфікації, їм надавалися можливості виявити себе, забезпечувалися умови для підвищення професійного рівня.

§ 3. Питання підвищення кваліфікації службовців державних органів

Невід'ємна частина кадрової роботи — підвищення кваліфікації державних службовців. Держава проводить заходи по створенню умов для навчання та підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах), центрах підвищення кваліфікації та шляхом самоосвіти.

Важливе значення для вирішення проблем комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, мають Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ, організацій. Ці документи передбачають створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ і організацій. З цією метою формується мережа галузевих навчальних закладів із широкою міжгалузевою і регіональною кооперацією.

У структурі всіх органів виконавчої влади створюються підрозділи або визначаються окремі посадові особи, що займаються питаннями кадрового забезпечення, які здійснюють організаційно-методичне керівництво формуванням кадрового резерву, контроль за виконанням планів підвищення кваліфікації фахівців, узагальнюють практику формування кадрового резерву та вносять керівництву пропозиції щодо його поліпшення.

Відповідальність за стан кадрового забезпечення центральних та місцевих органів виконавчої влади покладається на їх керівників. Контроль за кадровим забезпеченням державної служби з метою вжиття дієвих заходів для додержання вимог Закону України «Про державну службу» та інших нормативних актів центральних та місцевих органів виконавчої влади з зазначених питань, а також розробка практичних рекомендацій, інформаційних та інструктивних матеріалів, спрямованих на подальше вдосконалення роботи з кадрами, здійснюється Головним управлінням державної служби України, органами виконавчої влади і підпорядкованими їм структурами.

Згідно зі ст. 29 Закону України «Про державну службу» державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Підвищення кваліфікації здійснюється постійно, як правило, не рідше одного разу на п'ять років, а результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі.

На розвиток приписів Закону «Про державну службу», названих раніше Програм прийнято ряд нормативно-правових актів, що регулюють відносини у зв'язку з підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій¹. Звертає на себе увагу те, що у всіх нормативно-правових актах підвищення кваліфікації державних службовців виступає як підсистема або складовий елемент системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації, а в цілому — складовою державної служби, важливим напрямком кадрової політики держави. Лише в деяких випадках

¹ Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 р. // Офіційний вісник України. — 1997. — № 7. — С. 57.

говориться про підвищення кваліфікації як про самостійне соціально-правове явище. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України затверджені Заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів виконавчої влади¹, Загальне положення про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій².

Кадрова політика полягає у підготовці, розстановці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації, врегулюванні питань проходження служби, атестації управлінських кадрів тощо. Але всі названі складові єдиної кадрової політики держави мають, на думку автора, самостійне значення і призначення. Діяльність по підвищенню кваліфікації державних службовців має за мету досягнення державними службовцями, посадовими особами органів місцевого самоврядування, керівниками державних підприємств і установ високого професійного рівня, забезпечення кваліфікованими кадрами апарату органів управління, здатними до ефективного управління, впровадження в практику новітніх технологій.

Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування — це, безумовно, навчання з метою оновлення та розвитку їх знань, і умінь, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

У наукових дослідженнях з проблем удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців певна увага приділяється організаційній структурі системи підвищення кваліфікації, збалансованості державного замовлення на підвищення кваліфікації, конкуренції між освітніми установами, завданням і меті підвищення кваліфікації. Разом з тим, якщо проаналізувати зміст, сутність характеристики названих елементів, то можна дійти висновку, що головна увага все ж зосереджується на теоретичних

¹ Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.1995 р. // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 3808/1997.

² Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 51. — Ст. 3332.

питаннях, принципах, організаційній структурі системи підвищення кваліфікації, її меті. Зокрема, зазначається, що в Україні й за кордоном можна виділити мету й завдання функціонування системи підвищення кваліфікації державних службовців, виходячи із завдань, особливостей і тенденцій розвитку інституту державної служби, прав, свобод та обов'язків державних службовців, сучасного стану й досвіду організації системи підвищення кваліфікації. Мета полягає в досягненні державними службовцями високого професіоналізму, забезпеченні кваліфікованими кадрами апарату державних органів, здатними до ефективного управління шляхом постійного оновлення своїх знань¹.

На наш погляд, дійсно, мета підвищення кваліфікації державних службовців пов'язана з завданнями, особливостями і тенденціями розвитку державної служби в Україні, але автор не показує її вплив на права, свободи та обов'язки державних службовців, зв'язок із завданнями та структурою системи підвищення кваліфікації.

Разом з тим, завдання системи підвищення кваліфікації, на нашу думку, недоцільно визначати лише через права, свободи та обов'язки державних службовців. Їх слід розглядати в більш широкому плані, як забезпечення прав громадян на освіту (навчання). Виходячи з цього, завданнями підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є: реалізація права особистості на освіту для професійної діяльності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на збагачення своїх знань, професійних навичок і вмінь, забезпечення умов для безперервної освіти державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, потреб суспільства і держави у професійно підготовлених кадрах; забезпечення ефективної взаємодії між навчальними закладами системи, органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Зміст підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування визначається станом і перспективами економічного та соціального розвитку суспільства і держави, політичної та культурної сфер життєдіяльності, необхідністю випереджального характеру змісту підвищення кваліфікації в поєднанні з вирішенням поточних оперативних за-

¹ *Яцюк В. А.* Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні: організаційно-правовий аспект: Автореферат дис ... канд. наук з державного управління. — К., 2001. — С. 8.

вдань, які враховують динамізм економічних, соціальних, політичних і культурних процесів у суспільстві та державі.

Нині в Україні діє система установ підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яку умовно можна поділити на три рівні — центральний, регіональний і місцевий.

Провідне місце в цій системі займає Національна академія державного управління при Президентові України, яка входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує поряд з підготовкою і перепідготовкою державних службовців підвищення ними кваліфікації. Для цього в структурі Академії створений Інститут підвищення кваліфікації кадрів.

Підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснюється в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Академії муніципального управління.

За фаховими напрямками підвищення кваліфікації кадрів на центральному рівні забезпечують інститути підвищення кваліфікації міністерств, галузеві академії — Внутрішніх справ України, Збройних Сил України, Державної митної служби України та ін., а також інститути, які діють у структурі вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки України. Наприклад, Інститут підвищення кваліфікації державних службовців Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого та ін.

На регіональному рівні завдання по підвищенню кваліфікації виконують регіональні Інститути державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, центри підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій.

Навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснюють центри підвищення кваліфікації, школи, курси, що діють на місцевому (районному) рівні.

Умовність поділу системи підвищення кваліфікації на три структурні рівні пояснюється тим, що навчання та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування села, селища, міста, району може здійснюватися не лише на місцевому, а й на регіональному чи центральному рівнях, а регіону — не лише на регіональному, а й на центральному рівнях. Вибір структурного рівня підвищення кваліфікації має визначатися органом-замовником залежно від

професійно-кваліфікаційних характеристик посад, на які здійснюється підготовка.

Особливе місце в структурі системи підвищення кваліфікації посідають центри підвищення кваліфікації, засновниками яких виступають обласні державні адміністрації. Центри діють під керівництвом і контролем держадміністрації і в той же час самостійно, за договорами з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, комплектують склад слухачів, є юридичними особами. Центрам дозволено госпрозрахункова діяльність. У зв'язку з цим потребує уточнення правовий статус цих суб'єктів підвищення кваліфікації, визначення їх місця в системі обласних державних адміністрацій.

У цілому ж центри підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій можна характеризувати як регіональні навчальні і науково-методичні заклади підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій. Вони створюються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями і діють під їх безпосереднім керівництвом.

Створення мережі регіональних комплексів неперервної професійної освіти та єдиного організаційно-економічного, правового і фінансового режиму її функціонування пояснюється не лише появою нових галузевих структур державного управління та місцевого самоврядування, а й посиленням регіональної складової політики забезпечення прискореного розвитку територій. Центри підвищення кваліфікації дозволяють оптимізувати діяльність щодо підготовки і перепідготовки фахівців відповідно до потреб регіону, розвитку нових форм освіти і типів освітніх закладів, що впливає на прискорення соціально-економічного розвитку регіонів, передбачає збагачення регіонального змісту діяльності професійних навчальних закладів та зумовлює перехід від галузевих принципів організації навчання до регіональних. Змінюються і відносини між регіональним комплексом неперервної професійної освіти та зацікавленими державними інституціями, органами місцевого самоврядування, господарськими комплексами, громадськими організаціями. Вони можуть формуватися на основі договірного підходу, з урахуванням інтересів усіх сторін, що дозволить розширювати фінансові можливості

центрів, залучати інвесторів до вирішення питань навчання, перепідготовки, підвищення кваліфікації та враховувати їх потреби і інтереси. Підвищення в центрах кваліфікації осіб, що не перебувають на державній службі, за рахунок зацікавлених господарюючих суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) дозволить центрам більш ефективно функціонувати. Не є секретом, що державні органи та органи місцевого самоврядування не в змозі в повному обсязі фінансувати діяльність центрів підвищення кваліфікації та навчання в них своїх працівників чи кадрів із резерву. Послуги, які надаються центрами, практично виведені за межі ринкового механізму. Водночас вони мають базуватися на чинному законодавстві з урахуванням необхідності компенсації витрат на розвиток навчальної матеріальної бази, залучення до навчального процесу висококваліфікованих кадрів, що вимагає використання для підвищення кваліфікації позабюджетних джерел фінансування. Підготовка кадрів та підвищення їх кваліфікації в умовах ринкового господарства вимагає впровадження нових підходів до галузевої спрямованості діяльності закладів професійної освіти, нових форм інтеграції інтересів усіх зацікавлених сторін: населення, суб'єктів господарювання, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та безпосередньо освітніх закладів¹.

Враховуючи викладене, центрам підвищення кваліфікації має бути надана більша автономія, в тому числі у вирішенні питань залучення інвестицій для розвитку матеріальної та навчальної бази, розширення можливостей щодо підвищення кваліфікації працівників недержавного сектору. Разом з тим, повноваження з питань, що стосуються підвищення кваліфікації відповідних категорій державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій, координацію їх роботи, науково-методичне керівництво, інформаційну та консультативну допомогу держава має зберегти за собою.

Форми організації підвищення кваліфікації визначаються органом державної влади або органом місцевого самоврядування, в якому працює державний службовець або посадова особа місцевого самоврядування, залежно від сфери його діяльності.

До системи підвищення кваліфікації слід віднести також стажування державних службовців і посадових осіб місцевого само-

¹ Див.: *Медведєв І. А.* Державне управління регіональним комплексом неперервної професійної освіти (на прикладі Сумської області): Автореф. дис ... канд. наук з державного управління. — Х., 2004. — С. 1.

врядування, яке проводиться за індивідуальною програмою, затвердженою керівником органу — замовника стажування, погодженою з керівником органу, де проходитиме стажування.

Основні завдання стажування — це вивчення досвіду організації управлінської діяльності та перспектив розвитку системи державного управління на загальнодержавному, обласному та районному рівнях, а також діяльності органів місцевого самоврядування; удосконалення навичок з аналізу, оцінки та вироблення експертних висновків та рекомендацій щодо нормативно-правової бази, соціально-економічного призначення, сфери управлінського впливу та функціонування органу, де здійснюється стажування.

Результати систематичного самостійного навчання працівників як складової частини постійного підвищення кваліфікації повинні враховуватися у процесі чергової атестації, при зарахуванні до кадрового резерву та просуванні по службі.

§ 4. Атестація державних службовців

Підбір, підготовка, перепідготовка, розстановка кадрів, підвищення їх кваліфікації не завершують процес формування та проходження служби. Правильне використання кадрів не закінчується і заповненням вакантних посад, оскільки це постійний процес, який полягає у пошуку найбільш компетентних, висококваліфікованих фахівців, їх висуненні на відповідні посади, перестановці в разі необхідності.

Результати підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, визначення ефективності діяльності керівників і спеціалістів по виконанню покладених на них завдань і функцій, обов'язків, відповідності їх за діловими та моральними якостями займаним посадам або посадам, на заміщення яких вони претендують, здійснюється шляхом періодичної оцінки їх діяльності.

Оцінка діяльності державних службовців здійснюється у двох формах: поточна оцінка — кожного року, та загальновизнана організаційно-правова форма, яка проводиться періодично, — атестація.

Щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань проводиться, по-перше, з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних служ-

бовців, а, по-друге — для поліпшення добору й розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності державних службовців, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, для планування кар'єри, вдосконалення процесу організації діяльності як державного службовця, так і державного органу в цілому, виявлення організаційних проблем та оперативного реагування на них, аналізу виконання посадових інструкцій. Вона проводиться безпосередніми керівниками шляхом перевірки якості діяльності державних службовців відповідно до посадових інструкцій і особистих планів роботи¹.

Встановлений Головдержслужбою України Загальний порядок проведення щорічної оцінки викликає неоднозначне до нього ставлення. Привертає увагу відсутність єдності мети щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань і підсумкового оцінювання діяльності службовця, де вже йдеться не про розвиток ініціативи і творчої активності, визначення потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації, вдосконаленні процесу планування та організації діяльності та ін., а лише про рівень виконання обов'язків.

Оскільки не існує єдиної системи оцінки професійних, ділових, моральних якостей (про моральні якості взагалі не говориться, хоча вони мають важливе значення і можуть бути підставою для звільнення з посади), а критерії та показники якості роботи державного службовця не враховують специфіки державної служби (до речі, серед критеріїв названа і «етика поведінки»), то можливі різні підходи до оцінки як самих критеріїв, показників оцінки, так і до об'єктивності самої оцінки. Якщо ж враховувати, що оцінку здійснює безпосередній керівник, а Загальний порядок надає йому значні можливості для розсуду, то важко говорити про певну об'єктивність оцінки та її вплив на підвищення професіоналізму державного службовця. На щорічну оцінку суттєвий вплив можуть справляти такі фактори, як рівень правової культури і професіоналізму керівника та кадрових служб, що здійснюють оцінку, їх психологічні риси, як і характерні риси особи, стосовно якої проводиться оцінка, її особиста оцінка результативності своєї діяльності.

Процедура (механізм) оцінки наведений у Додатку 1 до Загального порядку, полягає у проведенні співбесіди з керівником,

¹ Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань: Наказ Головдержслужби України 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 48. — Ст. 2546.

кадровою службою та встановленні показників якості роботи державного службовця. Наведені у Додатку показники і критерії продумані та обґрунтовані. Однак, на наш погляд, було б корисним доповнити їх і іншими методами, які можуть дати більш об'єктивну характеристику діяльності державних службовців, — проведення ділових ігор, іспитів, тестування, програмованого контролю тощо.

Щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, безумовно, має певне значення при атестації державних службовців, розгляді питань просування по службі, присвоєнні чергового рангу, встановленні надбавок, премій, формуванні кадрового резерву тощо. Але слід враховувати, що ці питання мають вирішуватися безпосередніми керівниками державних службовців не лише при проведенні заходу у січні-лютому кожного року, а постійно, що на практиці і робиться. Адже важко уявити, що керівник для переміщення за посадою, присвоєння рангу, призначення на вакантну посаду та інше чекає проведення щорічної оцінки. Тому, на наш погляд, завищувати значення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань не доцільно.

Атестація як головна форма перевірки і оцінки якості управлінських кадрів виконує достатньо важливі функції та є принциповим компонентом всієї кадрової роботи. Атестація спрямована на розвиток управлінського потенціалу державних органів, органів місцевого самоврядування, їх апаратів, підвищення ефективності реалізації управлінських функцій, організацію роботи апарату, удосконалення діяльності по підготовці, підборі, розстановці і переміщенню кадрів. Одночасно атестація сприяє раціональному використанню творчого потенціалу кожного атестованого, справляє позитивний вплив на професійне зростання та громадську активність.

Правове регулювання атестації кадрів державних органів та органів місцевого самоврядування має стати важливою невід'ємною складовою всієї системи кадрової роботи. Нині атестація державних службовців проводиться згідно з Положенням про проведення атестації державних службовців, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р.¹, на основі Методичних рекомендацій щодо застосування Положення про

¹ Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 1. — Т. 1. — Ст. 27.

проведення атестації державних службовців, яке затверджене Наказом Голодержслужби України від 02.03.2001 р.¹

Щодо конституційності Постанови стосовно Положення про проведення атестації державних службовців була порушена справа у Конституційному Суді України (справа про атестацію державних службовців). На думку суб'єкта конституційного подання (51 народного депутата України) «Конституція України та Закон України «Про державну службу» не наділили Кабінет Міністрів України правом перевіряти фахові та особисті якості державних службовців органів законодавчої, виконавчої, судової влади шляхом проведення їх атестації», а в разі звільнення державного службовця за результатами атестації буде порушено вимоги положень частини шостої статті 43 Конституції України щодо гарантування захисту громадян від незаконного звільнення.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що Постанова не встановлює достатніх підстав для припинення державної служби у разі визнання державного службовця таким, що не відповідає займаній посаді, не порушує гарантій захисту громадян від незаконного звільнення з роботи і не порушує гарантій захисту громадян від незаконного звільнення з роботи та не суперечить частині шостій статті 43 Конституції України, а тому визнав Постанову конституційною².

Відповідно до Положення, атестація проводиться з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу один раз на три роки. Під час атестації оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів. Атестації підлягають державні службовці усіх рівнів. Для організації та проведення атестації наказом керівника державного органу утворюється атестаційна комісія, яка повинна забезпечувати

¹ Державна служба в Україні // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 201–226.

² У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців): Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2003 р. № 15-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1487.

об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності державного службовця 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.

Дієвість атестації залежить від ряду факторів. Зокрема від того, наскільки обґрунтовані та продумані вимоги, пов'язані з окремими етапами роботи по організації і проведенню атестації, оформленню необхідної документації; від рівня кваліфікації керівника, секретаря і членів комісії; забезпечення умов для проведення атестації; забезпечення можливостей по виконанню рекомендацій атестаційної комісії; рівня правової урегульованості порядку проведення атестації.

На останньому факторі слід загострити увагу, оскільки чим досконалішими будуть правові норми щодо проведення атестації, тим ефективнішими її результати, що дозволить більш глибоко вивчити кадри, дати їм об'єктивну оцінку, покращити їх підбір і розстановку, комплексування апарату кваліфікованими спеціалістами. З цього приводу, на думку автора, доцільно відносини щодо проведення атестації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування врегулювати на рівні закону. Це підвищить роль і значення роботи по проведенню атестації та самої атестації, сприятиме формуванню правової бази регулювання державно-службових відносин на рівні закону, створенню їх цілісного комплексу. Крім того, атестація проводиться не лише в системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а і в інших державних органах, що представляють окремі гілки влади.

Є і змістовні елементи правового забезпечення атестаційної роботи. Так, у законі мають отримати закріплення завдання атестації, оскільки вона не може зводитися лише до зібрання, аналізу і узагальнення інформації про службовця, який атестується, його ділових і професійних якостей, висновків про відповідність обійманій посаді та оцінки результатів роботи. Атестація повинна мати своїми завданнями виявлення перспективи в службовій кар'єрі особи, яка атестується, її потенційних можливостей, а також забезпечення пересування по службі; стимулювання управлінської праці; удосконалення форм і методів роботи, її стилю; розвиток гласності, врахування громадської думки в реалізації кадрової політики, її демократизацію; забезпечення контролю за кадровою роботою, в тому числі громадсь-

кого; боротьбу з корупцією та бюрократизмом; виявлення моральних та психологічних якостей службовців; зміцнення службової дисципліни. На ці завдання атестації звертається увага в спеціальній літературі¹.

Більш широко в законодавстві має бути визначено мету атестації. Крім підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу атестація проводиться з метою визначення шляхів раціонального використання кадрів, покращення їх підбору і виховання, підвищення фахового рівня, виявлення недоліків у роботі та їх усунення, створення дійового резерву.

На погляд автора, в Положенні про проведення атестації державних службовців недостатньо повно визначені права і обов'язки атестаційної комісії, критерії та методи оцінки якостей державного службовця. В основу рішення атестаційної комісії покладається службова характеристика, атестаційний лист попередньої атестації, щорічні оцінки виконання державним службовцем покладених на нього завдань та обов'язків за період після попередньої атестації, співбесіда з особою, що атестується, та її безпосереднім керівником.

У разі незгоди з відомостями у службовій характеристиці, державний службовець може подати до комісії відповідну заяву, обґрунтування, додаткові відомості щодо своєї службової діяльності. Таким чином, підтвердження ділових, професійних, моральних якостей, при виникненні спірних питань, покладається на державного службовця. В зв'язку з цим особиста співбесіда (звіт про роботу) особи, яка атестується, з членами комісії в присутності безпосереднього керівника є надзвичайно важливою.

Враховуючи, що будь-які методи оцінки службовця мають елемент суб'єктивності, вважаємо за доцільне надати комісії право за своєю ініціативою отримувати відомості (додаткову інформацію) щодо службовця у відповідному органі чи у його керівни-

¹ Див.: *Старилов Ю. Н.* Аттестация кадров аппарата управления (на материалах аттестационной практики советских органов УГЭР): Автореферат дисс ... канд. юрид. наук. — Х., 1989; *Кравець В. Р.* Аттестация державних службовців в Україні: Автореферат дис ... канд. юрид. наук. — Одеса, 2004; *Шишко Г. Б.* Аттестация кадров: организационно-правовой аспект. — Минск: Польша, 1986; *Він же.* Аттестация кадров: правовые аспекты. — Минск, 1994; *Мелешко Х. Т.* Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих. — Минск, 1990; *Грозман В. А.* Право и проверка деловых качеств работников. — М., 1981; та ін.

ка, провести бесіду в колективі, де він працює, ставити запитання безпосередньому керівнику. Заради об'єктивності слід також зобов'язати членів атестаційної комісії знайомитися з службовою характеристикою особи, яка атестується, а комісію — попередньо перевірити правильність і достовірність наданих матеріалів, роз'яснювати на засіданні права і обов'язки такої особи, своєчасно оформляти протоколи засідання комісії.

Необхідно також звернути увагу ще на одне питання: наскільки рекомендації атестаційної комісії є обов'язковими для керівника як за умови прийняття рішення про невідповідність займаній посаді, так і відповідність займаній посаді за умови виконання рекомендації щодо підвищення кваліфікації з певного фахового напрямку, або про відповідність займаній посаді, коли даються рекомендації стосовно зарахування працівника до кадрового резерву, стажування на більш високій посаді, присвоєння більш високого рангу державного службовця, встановлення надбавки, зміни її розміру, порушення клопотання про продовження терміну перебування на державній службі. Адже навіть при позитивному рішенні атестаційної комісії про відповідність держслужбовця займаній посаді рекомендації не завжди можуть бути реалізовані (відсутність місця в резерві, коштів на встановлення надбавки та ін.). Стосовно ж порушення клопотання про продовження терміну перебування на державній службі, то воно може мати місце лише за згодою державного службовця.

Атестація — це один із способів спонукати державних службовців краще працювати, постійно над собою працювати, оцінка їх трудової діяльності та можливостей для подальшого удосконалення. Атестація корисна в організаційному і виховному плані, оскільки дозволяє розкрити творчий потенціал державного службовця, можливості його використання на займаній чи інших посадах у подальшому, напрями підвищення кваліфікації чи перепідготовки.

Безумовно, щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків, їх періодична атестація можуть породжувати нестандартні, а часом і конфліктні ситуації. Тому чіткий порядок проведення щорічних оцінок та атестації, об'єктивність висновків та рекомендації за їх результатами мають важливе значення для вирішення кадрових проблем, підвищення ефективності роботи державних службовців, активізації та актуалізації їх навчання з метою удосконалення управлінської діяльності.

Атестація державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є важливою складовою всієї системи публічної служби, її проходження. В Законі «Про державну службу» питання атестації державних службовців не врегульовані, а тому в практичній діяльності виникають певні проблеми. Те, що в даний час правове регулювання атестації державних службовців здійснюється значним масивом нормативно-правових актів різної юридичної сили, само по собі є обґрунтованим. Атестація проводиться в різних державних органах, у різних структурах хоча і єдиної системи органів виконавчої влади, але вони мають свої специфічні функції, завдання і обов'язки. Проведення атестації в системі органів внутрішніх справ має свої особливості і не може бути повністю тотожним із атестацією в митних органах, обласних державних адміністраціях, як і інших органах державної влади. Тому діють галузеві або за сферами діяльності положення і інструкції щодо проведення атестації працівників. Наприклад, Положення про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, Інструкція про проведення атестації особового складу органів внутрішніх справ України, Інструкція про атестацію службових осіб митних органів України та ін.

Разом з тим, атестація державних службовців має пряме відношення до проходження державної служби, що складає основу державно-службових відносин, основу державної служби, у зв'язку з чим саме і виникає необхідність врегулювання державно-службових відносин, що постають у процесі атестації державних службовців на рівні закону, як того вимагає Конституція України. Вирішення проблеми можливе через прийняття Закону про атестацію державних службовців в Україні (можливо, як варіант, і посадових осіб місцевого самоврядування) або в окремому розділі нового Закону України «Про державну службу» та шляхом доповнень до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», де закріпити поняття, принципи, мету (цілі) атестації, завдання, права і обов'язки атестаційних комісій, права і обов'язки осіб, що атестуються, процедуру (механізм) атестації тощо. Нормативно-правові акти нижчого рівня (Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів виконавчої влади) будуть прийматися на основі загальних правил, визначених Законом, конкретизувати їх та регулювати (встановлювати) особливості атестації державних службовців окремих галузей і сфер державної діяльності, посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Проблеми подальшого розвитку державної служби

§ 1. Шляхи підвищення ефективності державної служби

Адміністративно-правові норми є найважливішим інструментом реалізації державної політики в сфері управління, оскільки створюють правові засади його функціонування. Через відносини з органами державного управління (їх посадовими особами) громадяни мають можливість скористатись конституційними положеннями про пріоритетність їх прав і свобод. Адміністративне право є галуззю публічного права, регулює управлінські відносини в галузі публічної влади, а саме ті, участь в яких беруть громадяни (їх об'єднання), органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування¹. Адміністративно-правові норми застосовуються при реалізації делегованих державою функцій і повноважень та внутрішньо-організаційної діяльності не лише органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а всіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ і організацій. Від ефективності управлінської діяльності саме і залежить рівень забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян, виконання покладених на них обов'язків, як і повноважень службовців органів публічної влади.

Нова система державного управління впроваджується в межах адміністративної реформи в Україні, метою якої, як визначено в документі, є реальне покращення стану організації виконавчої влади, з тим щоб зробити її одним з важливих чинників прискорення економічних, політичних, соціальних, державно-правових перетворень. Слід зазначити, що Концепція торкається не лише

¹ Див.: *Авер'янов В. Б.* Адміністративна реформа і правова наука // *Право України*. – 1998. – № 8. – С. 8-13; *Він же.* Система органів виконавчої влади України: проблеми реформування // *Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції*: Зб. наук. пр. – К.: ООО «АДЕФ–Україна», 2003. – С. 42-45; *Курінний Є. В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України. – Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2004. – С. 224-269.

управлінських, а й інших проблем, у ній серед інших ставиться завдання переосмислення організаційних і правових засад державного управління, науково-методологічної бази його здійснення.

Якщо важливість і необхідність адміністративної реформи на всіх рівнях не заперечується, то те, як вона проводилася, безперечно, викликає здивування. Концепція реформи існувала, обростала додатковими заходами, стратегіями тощо, а реальних кроків так і не було зроблено, якщо не враховувати паперів та постійне зростання чиновницького апарату¹.

У Концепції передбачено п'ять напрямів здійснення адміністративної реформи: 1) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; 2) формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; 3) кадрове забезпечення нової системи державного управління; 4) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; 5) наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування².

Запровадження організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління, поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління, заходи щодо законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення реформи, зміцнення та оновлення фінансово-економічних основ державного управління мають проводитися постійно.

Конституція України в цілому визначила принципові засади функціонування виконавчої влади, встановила пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади. Однак ця регламентація уже відстає від потреб управлінської політики. Фактично у цій сфері діє лише один Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Закони, в тому числі такі ключові, як «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконав-

¹ Концепції без реформ чи реформи без концепцій: що первинніше? // Урядовий кур'єр. — 2005. — 19 лютого; Пахомов І. М. Адміністративна реформа: як її розуміти? (Роздуми над книгою) // Право України. — 2001. — № 3. — С. 144-145.

² Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1999. — С. 8; Коліушко І. Адміністративна реформа в Україні // Право України. — 1998. — № 2. — С. 10-14.

чої влади», «Про нормативно-правові акти» існують як проекти. Не вирішені питання про відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені, про контроль за діяльністю органів виконавчої влади, в тому числі судовий та ін. На реалізацію державної політики по реформуванню адміністративної системи, державної служби та інших впливають тіньова економіка, нерівність у розвитку регіонів, безробіття, що призводить до зuboжіння населення. На ці процеси впливають і такі фактори, як економічна та фінансова нестабільність, що породжують недостатнє матеріально-технічне та фінансово-економічне забезпечення, недостатня кількість спеціалістів у галузі державного управління та адміністративного права, які могли б в умовах ринкових перетворень займатися підготовкою всього комплексу передбачених проектом Концепції законодавчих та інших нормативно-правових актів; неадекватне розуміння та реагування різних політичних сил та політичного керівництва на шляхи та потреби реформування державного управління; недооцінка ролі держави і виконавчої влади в економічній і соціальній сферах в умовах ринку і навіть в проведенні ринкових перетворень, що призводить до погіршення стану в сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, соціального захисту населення; відсутність оптимального поєднання централізації та децентралізації; недооцінка адміністративно-правового методу регулювання суспільних відносин, а інколи його змішування з адмініструванням чи адміністративно-командним стилем управління; незавершеність законодавчого регулювання та організаційно-матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування та інші.

Останнім часом на рівні міністерств, обласних державних адміністрацій йдуть процеси, які не узгоджуються не лише з теоретичними, науковими постулатами щодо державної служби, а й з чинним законодавством. Новими міністрами та головами держадміністрацій зміщуються не лише заступники, а й керівники департаментів, управлінь, відділів. Зникає логіка державного управління, його наступництва, вимоги стабільності державної служби ігноруються.

Незважаючи на фактори, що негативно впливають на можливості проведення адміністративної реформи в державі, все ж створені певні передумови для неї. Важливим кроком тут є прийняття змін до Конституції України, активна законотворча діяльність Верховної Ради України, законопроектна робота її комі-

тетів, Президента та Кабінету Міністрів України. Але реальність прогнозних намірів залежить від поміркованості та наукового підходу до проведення реформи, в цілому політичної стабільності в державі, розуміння всіма владними структурами необхідності її здійснення. Системні і структурні зміни в управлінській сфері не можуть бути необдуманими, необґрунтованими, хаотичними.

Що стосується державної служби як спеціально організованої професійної діяльності по здійсненню завдань і функцій держави, то її цілі, завдання і принципи, розвиток і удосконалення, як здається, слід, в першу чергу, пов'язувати з чітким встановленням функцій відповідних органів, а також їх системи, структури, що дозволить оптимально визначити обсяг повноважень по кожній конкретній посаді, а відповідно і кожної посадової особи, службових прав та обов'язків кожного службовця.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України від 04.02.2005 р. сформульовані основні, першочергові напрямки удосконалення державного апарату, створення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Одним з найважливіших завдань адміністративної реформи в Україні є реформування системи органів виконавчої влади, а також напрямів їх діяльності. В першу чергу, необхідно вийти на концептуальні основи реформування уряду (Кабінету Міністрів), міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів влади на місцях.

Роль Кабінету Міністрів України постійно підвищується у вирішенні всіх питань — виробленні державної політики, законотворчому процесі, вирішенні кадрових, фінансових питань, керівництві підвідомчими органами. Звичайно, законодавчого вирішення тут вимагають деякі питання, що стосуються механізму підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді України з метою запобігання протиправному втручання парламенту, комітетів, різних комісій, а іноді окремих народних депутатів у його діяльність та діяльність підвідомчих йому органів. Повинна підвищуватись і роль Прем'єр-міністра, особливо в питаннях керівництва роботою Уряду, впливу на керівників всіх підвідомчих Кабінету Міністрів органів. Не можна також не сказати про доцільність на рівні закону врегулювати відносини Кабінету Міністрів з Секретаріатом Президента, органами і службами, що ним створюються.

Детальнішого врегулювання вимагає розмежування функцій Кабінету Міністрів, як колегіального органу, і функцій, що ви-

конуються членами Уряду відповідно до статусу конкретного органу, закону чи доручення Кабінету Міністрів України.

У державі здійснюються перетворення в системі та структурі центральних органів виконавчої влади, до системи яких входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом¹. Їх діяльність спрямовує і координує Кабінет Міністрів України. Напрями спрямування і координації визначені у спеціальному директивному документі діяльності та основних завдань — Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Результати залежать від виконання наміченого, наполегливості, чіткості та оперативності в цій роботі, реалізації планів відповідно до правових принципів.

Конституція України, Закони про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації заклали засади здійснення регіонального управління та місцевого самоврядування. Фактично в цих законах територіальні громади утверджуються як первинні суб'єкти місцевої влади. У цьому зв'язку вирішуються проблеми політико-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення діяльності місцевого самоврядування, в межах, визначених законодавством, та розмежування сфер компетенції як між органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, так і між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування. Ці питання мають виключно важливе практичне значення, пов'язані з виконанням самоврядних та делегованих повноважень, співвідношенням державного управління і недержавних форм управлінської діяльності.

Правову основу адміністративної та адміністративно-територіальної реформи становить Конституція України. Щодо визначення статусу центральних і місцевих органів виконавчої влади, системи адміністративно-територіального устрою та організації місцевого самоврядування, то тут широке поле для законотворчої діяльності. Можливо, доцільно переглянути і деякі положення Концепції адміністративної реформи в Україні з метою приведення їх у відповідність з вимогами часу, конкретизації і уточнення.

Необхідно створити комплексний механізм організаційного забезпечення адміністративної реформи, який би охоплював головні складові адміністративних перетворень. Створення такого механізму має важливе значення, адже відомо, що через еко-

¹ Див.: *Авер'янов В. Б.* Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог // *Право України.* — 2003. — № 9. — С. 24-30; *Бельский К. С.* О функциях исполнительной власти // *Государство и право.* — 1997. — № 3. — С. 14-21.

номічні, соціальні, правові реформи пройшли всі держави (зокрема Європи) і ефективність їх проведення забезпечувалась спеціально створюваними організаціями. Вітчизняній практиці відомі неодноразові реформи, які розпочинались, але так і не були доведені до завершення. Однією з причин цього була відсутність політичної волі та організаційного механізму забезпечення.

Координація та організація заходів щодо проведення адміністративної реформи покладена на віце-прем'єр-міністра Кабінету Міністрів України. В структурі Секретаріату Президента України створені Головна служба регіональної та кадрової політики, Головна державно-правова служба, Головна служба адміністративно-правової політики та ін., завданням яких є розробка політики Президента України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи¹.

Серед найбільш важливих організаційно-правових заходів, які нині здійснюються, можна назвати ті, що пов'язані зі зміною системи та структури центральних органів виконавчої влади, підвищенням ефективності системи державної служби, підготовки державних службовців, впорядкування статусу державних службовців та ін.

Вирішенню цих важливих питань державно-службових відносин має сприяти практичне здійснення заходів, передбачених низкою нормативно-правових актів на рівні указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів Голодержслужби України. Їх втілення в життя залежить від активної позиції діючого Президента України у вирішенні проблем державної служби, можливої їх зміни, уточнення, прийняття інших замість чинних.

Однією з проблем, яка стала предметом обговорення у вітчизняній правовій та управлінській науці, є проблема поділу державних посад на політичні та адміністративні.

Питання про доцільність такого поділу було поставлено не як абстрактна теоретична проблема ще під час обговорення концептуальних засад організації інституту державної служби у процесі розробки робочою групою проекту нині чинного Закону України «Про державну службу».

Уже тоді пошук оптимальних параметрів організації та функціонування такої складної соціальної системи, якою є, поза всяких сумнівів, державна служба, об'єктивно привів до переконливого висновку, що обійти цю проблему при конструюванні мо-

¹ Питання Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 27.01.2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 7. — Ст. 390.

делі державної служби, яка відповідала б сучасним критеріям стабільності та ефективності, такої організації державно-службових відносин, яка була б побудована на принципах демократії та відповідальності, не вдасться.

З різних причин — суб'єктивних та об'єктивних, вирішити цю проблему у згаданому Законі виявилось неможливим. Слід підкреслити, що до такого рішення українське суспільство не було готове, насамперед ментально. По-перше, не могла з методологічних міркувань сприйняти ідею поділу політичних та адміністративних посад у системі виконавчої влади вітчизняна управлінська наука, яка на той час у своїй основі залишалась по суті ще радянською. По-друге, марно було сподіватися на такий рішучий крок з боку законодавця за умов відсутності чіткої постановки на той час більш широкого питання щодо необхідності проведення адміністративної реформи.

Однак є всі підстави стверджувати, що саме прийнятий у 1993 р. і чинний Закон України «Про державну службу» заклав, наскільки це було можливим на той час, юридичні підвалини для подальшого вирішення питання про поділ адміністративних та політичних посад у системі виконавчої влади.

Для цього слід звернути увагу на таке загальне положення Закону. Стаття 9 цього Закону практично виводить з-під сфери його дії правовий статус цілої низки вищих посадових осіб. Серед них вищі посадові особи виконавчої влади — Прем'єр-міністр та члени Кабінету Міністрів України. Дані особи Законом України «Про державну службу» лише називаються державними службовцями, тобто визнаються державними службовцями в плані віднесення до загального поняття державного службовця, але не в тому вузькому розумінні професійного службовця, який підпадає під усі інші конкретні статі Закону.

У подальшому ст. 25 Закону, яка встановлює ієрархію категорій та рангів професійних державних службовців, на яких безпосередньо поширюється Закон, визначає верхню межу першої категорії посад посадами перших заступників міністрів, керівників державних комітетів, керівників обласних та міських у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, керівника Секретаріату Верховної Ради України та ін. Чинний Закон України «Про державну службу» не дає підстав для висновку щодо віднесення міністрів до державних службовців¹.

¹ Див.: *Коліушко І., Тимошук В.* Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів // *Право України.* — 2000. — № 2. — С. 10.

Таким чином, саме пошук оптимальної моделі організації державно-службових відносин за умов дотримання критеріїв демократії та правової державності привів ще під час розробки проекту Закону «Про державну службу» до принципового розмежування статусів вищих посадових осіб виконавчої влади та статусів професійних кар'єрних працівників державних органів, до висновку про те, що вищі посадові особи виконавчої влади не повинні підпадати під дію Закону про державну службу.

Наступним етапом просування до поділу політичних та адміністративних посад у системі органів виконавчої влади стала модель організації державної служби, запропонована у Концепції адміністративної реформи в Україні.

Так, за змістом і характером діяльності, способами обіймання посади і надання повноважень пропонувалось здійснити класифікацію посад у державних органах на політичні, адміністративні та патронатні. Зокрема, до політичних посад в органах виконавчої влади передбачалось віднести посади усіх членів Кабінету Міністрів, перших заступників міністрів, голів обласних державних адміністрацій. В свою чергу, адміністративні та патронатні посади в державних органах вважалося доцільним віднести до державної служби, особливість якої бачилася у тому, що працівники на цих посадах є державними службовцями, беруть участь у здійсненні завдань та функцій державної влади, займаються управлінською діяльністю (керують, організують, виконують), мають державно-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою, отримують від держави винагороду за свою працю.

Найпершим радикальним заходом реформування державної служби Концепція вважала за допомогою чіткого визначення статусу державних службовців розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах — політичних діячів (політиків) і державних службовців, причому керівництво проходженням державної служби в органах виконавчої влади мало бути покладене на вищу посадову особу, яка б мала статус державного службовця.

Найширше обґрунтування пропозиція про необхідність виділення в органах виконавчої влади окремої категорії посад державних політичних діячів отримала у роботі І. Коліушка та В. Тимощука¹. Автори на підставі аналізу особливостей статусу та діяль-

¹ Див.: Коліушко І., Тимошук В. Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів // Право України. — 2000. — № 2. — С. 10.

ності ряду осіб приходять до висновку про їх політичну діяльність (політичне забарвлення їх діяльності), яке вони бачать в особливому порядку призначення (обрання); порядку звільнення та припинення повноважень; участі у виробленні державної політики та політичній відповідальності; прийнятті загальнообов'язкових рішень; праві формувати патронатні служби; пріоритеті політичних якостей претендентів на такі посади.

Саме тому необхідно прийняти Закон про Кабінет Міністрів України, який, крім всього іншого, повинен врегулювати вказані особливості статусу цих осіб, оскільки правовий статус інших категорій політичних діячів регулюється Конституцією та окремим законом, наприклад, «Про статус народного депутата України»¹.

Однак поділ статусів та відповідальності в системі виконавчої влади не буде завершеним без уточнення сфери функціонування державної служби як специфічної професійної діяльності осіб, які займають посади у державних органах, пов'язані з виконанням прийнятих рішень, формування цілісної системи управління державною службою у такому вузькому розумінні. Здається доречним застосування для позначення специфіки такого різновиду державної служби терміну «адміністративна служба», запропонованого В. Б. Авер'яновим².

Вперше пропозиція про необхідність створення завершеної системи управління державною службою за рахунок її доведення до рівня конкретних державних органів шляхом визначення посадової особи, яка безпосередньо відповідала б за забезпечення умов проходження служби — керівника апарату чи секретаря державного органу була сформульована в авторському проекті закону «Про службу в державних органах та їх апараті», опублікованому на початку 1998 р.³ Цьому питанню була присвячена окрема стаття вказаного проекту.

Насамперед пропонувалось розділити загальне керівництво питаннями державної служби, яке належало до компетенції керівника державного органу, і безпосереднє управління службою в державному органі, яке повинен здійснювати керівник апарату чи секретар державного органу. Одразу зазначимо, що

¹ Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 3. — Ст. 17.

² Див.: Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. — К.: Ін-Юре, 1997. — С. 42-43.

³ Див.: Битяк Ю. П., Петришин О. В. Авторський проект Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті» // Вісник Академії правових наук України. — Х.: Право. — 1998. — № 1. — С. 150-169.

пропозиція щодо такого поділу не була надмірно категоричною, натомість проект Закону допускав доцільність поєднання цих двох функцій — керівництва та управління службою в державних органах місцевого рівня.

До компетенції керівника апарату чи секретаря державного органу даний проект відносив:

- забезпечення виконання законодавства про службу;
- заходи щодо підвищення ефективності служби;
- виконання завдань, поставлених перед службою;
- забезпечення дотримання законодавства відносно службовців.

Отже, оскільки секретар державного органу розумівся даним проектом Закону насамперед як керівник служби в певному державному органі, то й запропонована конструкція його правового статусу завершувалася пропозицією щодо підзвітності цієї посадової особи з питань забезпечення умов проходження служби в державному органі та його апараті Головному управлінню державної служби України.

Безпосередньо відносно організації системи органів виконавчої влади пропонується вважати посадами державного політичного діяча посади міністра та першого заступника міністра, інші заступники міністрів мали б статус державних службовців, один з яких (керівник апарату міністерства) очолював би персонал міністерства, який складається не тільки з державних службовців, але й технічних та допоміжних працівників¹.

З метою вдосконалення системи державного управління, діяльності Кабінету Міністрів, міністерств та інших органів центральної виконавчої влади Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні», про який раніше говорилось, були введені в систему виконавчої влади посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України і державних секретарів міністерств.

Повноваження державного секретаря міністерства деталізувалися у Примірному положенні про державного секретаря міністерства, затвердженому Указом Президентом України від 14.07.2001 р.² Їх аналіз свідчить про те, що більшість з них розкривають статус державного секретаря як керівника державної

¹ Див.: *Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Коваленко В. Л.* Проблеми реформування державного управління та адміністративного права // *Правова держава.* — Вип. 10. — К., 1999. — С. 58.

² Про Примірне положення про державного секретаря міністерства: Указ Президента України від 14.07.2001 р. // *Офіційний вісник України.* — 2001. — № 29. — Ст. 1305.

служби міністерства, його завдання щодо організації забезпечення виконання, що належать до сфери діяльності міністерства, забезпечення діяльності міністра як керівника міністерства та члена Кабінету Міністрів, здійснення поточної роботи, пов'язаної з виконанням покладених на міністерство завдань, забезпечення стабільності і наступництва у роботі міністерства. Водночас деякі з повноважень, наданих державним секретарям, на наш погляд, виходили за межі статусу державного службовця, задекларованого вищезгаданими нормативними актами, оскільки мали політичну природу. Зокрема, у разі відсутності міністра державний секретар міг доповідати за дорученням Президента, Кабінету Міністрів України законопроекти та інші питання на пленарних засіданнях Верховної Ради України, брати участь у заходах, що проводилися Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Проблематичними, таким, що не відповідали Конституції України (п. 12 ч. 1 ст. 92 та ч. 2 ст. 120), можна визнати також положення Указу, якими визначалися організація і порядок діяльності Кабінету Міністрів і міністрів, оскільки вони можуть визначатися виключно Конституцією і законами держави. Крім іншого, держсекретарів-керівників державної служби Кабінету Міністрів України і міністерств на посади призначав Президент України.

Але справа тут не стільки в тому, що державних секретарів призначав Президент, а не Кабінет Міністрів¹, оскільки вирішення цього питання залежить від того, яка посадова особа визнається главою державної служби в державі. Так, у країнах класичної парламентської демократії (Велика Британія) цією особою зазвичай визнається глава уряду — прем'єр-міністр². Введення інституту державних секретарів могло стати позитивним фактором, важливим кроком, що наближає організацію виконавчої влади в Україні до випробуваних часом європейських стандартів демократії та ефективності, коли б не певні недоліки у вирішенні цієї проблеми. Зокрема, це повна ліквідація інституту перших заступників та заступників міністрів, що в подальшому призвело до відновлення цих посад.

Звичайно, ми розуміємо, що в подальшому, при поверненні до цього інституту він повинен підлягати модернізації з урахуванням накопиченого досвіду функціонування та наукових рекомендацій.

¹ Див.: *Скрипнюк В.* Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні // *Право України.* — 2001. — № 10. — С. 17.

² Див.: *Шайо Андраш.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). — М.: Юрист, 2001. — С. 200-201.

Перспективним напрямом має стати послідовне проведення принципу поділу політичних та адміністративних функцій в органах виконавчої влади, хоча абсолютних рекомендацій, як про це свідчить світовий досвід та й сам зміст управлінської діяльності, тут бути не може. В контексті даної проблематики це має призвести до позбавлення державних секретарів політичних функцій, міністр для тимчасового делегування своїх повноважень повинен мати політичного заступника (заступників) на зразок організації системи виконавчої влади в Угорщині, яка теж недавно стала на шлях демократії¹.

У зв'язку з цим ще раз хочеться наголосити, що посади керівників апарату міністерств (назва неважлива) можуть мати місце і повинні бути, однак при збереженні посад перших заступників і заступників міністрів (як політичних посад). Держсекретарі (керівники апаратів) повинні підпорядковуватися міністрові і його заступникам², а їх статус як керівників державної служби, завдання якої по суті зводяться до забезпечення діяльності державного органу, має бути вивільненим від будь-яких політичних чинників, зокрема, не пов'язуватися із строком повноважень глави держави, Прем'єр-міністра, міністрів, їх перших заступників та заступників, що покликано зміцнити одну з основних засад організації професійної державної служби — її стабільність та наступництво.

Для підвищення ефективності праці державних службовців важливе значення має правильний, науково організований підбір кадрів, їх розстановка, підготовка спеціалістів необхідної кваліфікації. Чисельність службовців повинна визначатися необхідністю витрат часу на виконання окремих операцій та обсягів робіт, бути взаємопов'язаною з чисельністю підпорядкованих їм безпосередньо працівників, обсягом повноважень, виконуваних функцій і завдань. Вже говорилося про значення вдосконалення системи, структури і штатів управлінських органів для поліпшення роботи кадрів. Правильний, раціональний розподіл форм і кооперації управлінської праці на рівні галузі чи сфери відіграє істотну роль у чіткому визначенні компетенції апарату управління й окремих посадових осіб у розмежуванні прав і обов'язків державних службовців у кожному окремому органі, між різними ланками апарату.

¹ Див.: *Кач Д.* Інститут державних секретарів: як він діє в Угорщині // Урядовий кур'єр. — 2001. — 7 липня.

² Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 26.05.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 22. — Ст. 989.

Здійсненню управлінської діяльності сприяє і організація та естетичне оформлення робочих місць службовців, умови праці та відпочинку, стан техніки безпеки, виробничої санітарії. Ефективність трудової діяльності підвищується з впровадженням передових методів реалізації функцій управління на базі комп'ютерної техніки. Інформаційні технології своєрідно впливають на суспільство і виробництво на складну систему управління господарським і соціальним будівництвом¹. Водночас вони підвищують оперативність управління, вимагають підготовки висококваліфікованих спеціалістів найрізноманітніших напрямків соціального і господарського будівництва, бо впровадження досягнень науково-технічної революції значною мірою залежить від кадрів.

Проблеми підвищення ефективності діяльності державних службовців пов'язані з впровадженням у повсякденну практику їх роботи елементів наукової організації праці, поліпшенням інформованості, впровадженням в управління обчислювальної техніки, вдосконаленням системи і структури органів державного управління та ін.²

Цьому сприяє створення і впровадження у практичну діяльність різного роду автоматизованих систем інформування керівників та їх підсистем з правового інформаційного забезпечення. Ці підсистеми мають на меті забезпечити керівників необхідною правовою інформацією при прийнятті управлінських рішень для найбільш ефективного використання чинного законодавства, спростити процес пошуку потрібних нормативних актів і скоротити витрати на це часу, забезпечити законність й обґрунтованість нормативних актів та інших рішень, які приймаються.

Важливі елементи ефективної організації управління, досягнення високих результатів при мінімальних затратах — належна система стимулювання праці державних службовців та встановлення відповідальності за результати роботи.

Стимулювання праці державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування проявляється в належній оплаті, визначенні оптимальних посадових окладів і преміальних винагород, заохоченні їх з боку безпосередніх керівників, вищих органів.

В основу чинної системи заходів заохочення державних службовців покладено принцип матеріальної і моральної заінтересованості, який створює простір для виявлення особистих якостей і дає змогу поєднувати суспільні і особисті інтереси.

¹ Научно-техническая революция и преимущества социализма. — М.: Мысль, 1975.

² Служащий советского государственного аппарата. — М.: Юрид. лит., 1970. — С. 263-264.

Заходи заохочення державних службовців поділяються на матеріальні і моральні. До заходів матеріального характеру належать: нагородження цінним подарунком, преміювання, надання безплатних або із значною знижкою вартості путівок у будинки відпочинку і санаторії, виплата різного роду грошових винагород. Заходами морального заохочення є: оголошення подяки (усно або в наказі), нагородження грамотами, присвоєння почесних звань України, нагородження орденами.

Деякі заходи заохочення поєднують у собі матеріальні і моральні стимули. За видатні досягнення в галузі науки, техніки, літератури, мистецтва та архітектури службовцям можуть присуджуватися Державні премії України.

Моральне і матеріальне стимулювання праці державних службовців поєднуються з встановленням і застосуванням до них у разі потреби різних заходів індивідуальної юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, порушення законності і дисципліни, заподіяння матеріальної шкоди державі, підприємству, установі, організації, громадянам. Заходи юридичної відповідальності застосовуються до державного службовця від імені держави для спонукання його до сумлінного виконання обов'язків, припинення правопорушень, запобігання будь-яким відхиленням від встановленого порядку у роботі. Заходи відповідальності є важливим засобом виховання державних службовців.

Конституцією та законами України залежно від особливостей правопорушень передбачена дисциплінарна, адміністративна, матеріальна і кримінальна відповідальність державних службовців. До них можуть застосовуватися і заходи громадського впливу.

З'ясуванню сутності юридичної відповідальності, її ознак присвячені численні роботи теоретиків права та науковців з різних галузей права — трудового, цивільного, адміністративного, конституційного, кримінального, екологічного та ін. Серед найпоширеніших підходів до визначення сутності, ознак, місця і значення юридичної відповідальності можна вказати, у першу чергу, ті, які пов'язують її з негативним ставленням до протиправної поведінки та застосуванням до особи санкцій за вчинене правопорушення¹.

¹ Див.: *Иоффе О. С., Шаргородский М. Д.* Вопросы теории права. — М.: Госюриздат, 1961. — С. 314-318; *Самощенко И С.* Правонарушение и юридическая ответственность. Учебное пособие. — М.: Изд-во ВЮЗИ, 1966. — С. 16; *Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Под ред. проф. М. Н. Марченко.* — М.: Зерцало, 1998. — Т. 2: Теория права. — С. 552; *Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. Цвіка М. В., Ткаченка В. Д., Петришина О. В.* — Х.: Право, 2002. — С. 357-358.

На думку прихильників «концепції примусу», юридична відповідальність пов'язана з протиправною поведінкою, вона не існує без правопорушення, оскільки є реакцією на протиправне діяння, тягне за собою покарання¹.

Поширеними є погляди на юридичну відповідальність як обов'язок суб'єкта права дати звіт у своїх діях, застосування до нього юридичних санкцій². Досить відомою є позиція С. М. Братуся, яка отримала підтримку інших науковців. Згідно з нею юридична відповідальність — це обов'язок суб'єкта права зазнавати позбавлень державно-владного характеру, які полягають у встановленні певних додаткових обмежень або заборон і в примушенні до виконання існуючих, встановлених законом чи волею сторін обов'язків³.

Слід відмітити неоднозначне ставлення науковців до трактування юридичної відповідальності лише як явища, пов'язаного з правопорушенням. У широкому розумінні вона розглядається як усвідомлена та сприйнята особою соціальна необхідність ініціативного виконання всієї суми покладених на неї обов'язків політичних, моральних, правових та ін.⁴ Таке розуміння юридичної відповідальності привело до формування концепції позитивної (перспективної, активної) відповідальності. Якщо негативна відповідальність характеризується як врегульований правом обов'язок суб'єкта дати звіт у своїх діях з приводу вчинення правопорушення і тягне за собою негативну оцінку і наслідки, пов'язана з застосуванням заходів примусу, покарання, то зміст позитивної відповідальності, на думку тих, хто її поділяє, полягає в обов'язку суб'єкта дати звіт у своїх діях і з приводу належного виконання своїх обов'язків. У позитивній відповідальності проявляється залежність особи від суспільства, громадянина від держави, вона стимулює правомірну, соціально активну по-

¹ Див.: *Духно Н. А., Ивакин В. И.* Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. — 2000. — № 6. — С. 13; *Малеин Н. С.* Правонарушение: понятие, причины, ответственность. — М.: Юрид. лит., 1985. — С. 134.

² Див.: *Рыбаков В. А.* Позитивная юридическая ответственность (воспитательные аспекты): Лекция. — Рязань: РВШ МВЛ СССР, 1988. — С. 13-14; *Тархов В. А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1973. — С. 4-5, 26-28.

³ Див.: *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность (очерк теории). — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 85, 117-118; *Рабинович П. М.* Основы загалної теорії права і держави: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2001. — С. 149; та ін.

⁴ Див.: *Общая теория права: В 2 т. / Алексеев С. С.* — М.: Юрид. лит., 1981. — Т.1. — С. 274.

ведінку громадян і відіграє організуючу, виховну роль¹. На думку О. Є. Лейста, сутність позитивної відповідальності полягає у звітуванні управлінських структур перед вищими органами і не стільки щодо законності своєї діяльності, скільки щодо її результативності, ефективності, а конкретизується вона у персональній відповідальності окремих посадових осіб за виконання конкретних функцій й посадових обов'язків².

Компромiсним варіантом є розгляд позитивної і негативної відповідальності як двох елементів, аспектів окремого явища — юридичної відповідальності³.

Концепція двох аспектів юридичної відповідальності заслуговує на підтримку, адже чим вище рівень позитивної відповідальності, тим рідше виникає необхідність у застосуванні ретроспективної, негативної. Виконання норми пов'язується із позитивними діями, які полягають у самостійній, ініціативній діяльності суб'єкта права в межах правової норми і включає досягнення позитивних цілей. Це відповідальність за успіх в роботі⁴, а обов'язки суб'єкта права не завжди забезпечені юридичними гарантіями у вигляді звичайних правових норм⁵.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців встановлена за порушення службових обов'язків. Її підставою є дисциплінарний проступок, суть якого полягає у невиконанні або неналежному виконанні покладених на службовця обов'язків, перевищенні своїх повноважень. Посадові особи певних категорій відповідно до законів України підлягають дисциплінарній відповідальності і за проступки, які, хоч і не є порушеннями службової дисципліни і службових обов'язків, однак визнаються несумісними

¹ Див.: *Базилев Б. Т.* Сущность позитивной юридической ответственности // Правоведение. — 1979. — № 4. — С. 46.

² Див.: *Лейст О. Е.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). — М.: Изд-во МГУ, 1981. — С. 216-233.

³ Див.: *Венедиктов В. С.* Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. — Х.: Консум, 1996. — С. 26-46; *Зелена О.* Поняття юридичної відповідальності: окремі проблеми // *Право України.* — 2002. — № 11. — С. 109-111; *Ішин М. І.* Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: Автореф. дис ... докт. юрид. наук. — К., 2005. — С. 23-24; та ін.

⁴ Див.: *Недбайло П. Є.* Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. — 1971. — № 3. — С. 50-51.

⁵ Див.: *Акеева Е. А.* Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1990. — С. 19, 93.

ми з гідністю і призначеннями осіб цих категорій через особливий характер виконуваних ними обов'язків, — вчинки, які порочать їх як державних службовців або дискредитують державний орган, в якому вони працюють.

Чинним законодавством передбачена дисциплінарна відповідальність державних службовців: а) відповідно до Кодексу законів про працю України та Закону України «Про державну службу»; б) на підставі статутів про дисципліну або спеціальних положень, чинних у ряді галузей управління і в деяких сферах державної діяльності.

Дисциплінарна відповідальність виражається у застосуванні дисциплінарної санкції — стягнення.

Дисциплінарними стягненнями, які застосовуються за Законом України про державну службу, є: а) догана, б) звільнення з посади, в) попередження про неповну службу відповідність, г) затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду. Законодавчими актами можуть бути передбачені інші види дисциплінарних стягнень для державних службовців окремих галузей і сфер державного управління.

Зокрема, на підставі статутів про дисципліну і спеціальних положень дисциплінарну відповідальність несуть військовослужбовці, працівники рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, працівники транспорту, зв'язку та інші. Види стягнень, передбачені даними нормативними актами, загалом аналогічні тим, які застосовуються до державних службовців взагалі. Водночас є певні відмінності. Наприклад, відповідно до Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ¹ на осіб рядового і начальницького складу можуть накладатися такі стягнення: зауваження; догана; сувора догана; затримка у присвоєнні спеціального звання або подання до його присвоєння на строк до одного року; попередження про неповну посадову відповідність; пониження в посаді; пониження в спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ. Особи, нагороджені нагрудним знаком органів внутрішніх справ, можуть бути позбавлені цього знака.

Суть адміністративної відповідальності полягає в тому, що вона застосовується органами і посадовими особами, з якими

¹ Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 29.07.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 45. — Ст. 599.

особа, що вчинила правопорушення, не перебуває в службових відносинах. Адміністративна відповідальність настає при порушенні загальнообов'язкових правил і норм, чинних у народному господарстві, соціальній сфері, управлінні. Справи про порушення, за які посадові особи, що вчинили проступок, притягаються до відповідальності, розглядаються уповноваженими на те органами (посадовими особами), перелік яких дано в ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Зокрема, посадові особи несуть адміністративну відповідальність за адміністративні порушення: в галузі охорони праці і здоров'я населення; що посягають на власність; у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії і культури; у промисловості, будівництві і в галузі використання електричної і теплової енергії; сільському господарстві за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень.

До посадових осіб застосовуються два види стягнення — попередження і штраф. Відповідно до ст. 308 КУпАП забороняється віднесення накладених на посадових осіб штрафів за рахунок підприємств, установ та організацій.

Особливість відповідальності державних службовців певних категорій полягає в тому, що деякі вчинені ними проступки можна розглядати і як дисциплінарні, і як адміністративні. Так, до обов'язків окремих посадових осіб входить забезпечення техніки безпеки під час виробничих процесів, додержання санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, підготовка до експлуатації резервного паливного господарства та ін. Оскільки виконання пов'язаних з ними функцій входить до службових обов'язків відповідних посадових осіб, то вони за невиконання або неналежне виконання їх можуть притягатись і до дисциплінарної, і до адміністративної відповідальності. Вид відповідальності залежить від того, яким органом чи посадовою особою виявлено правопорушення та ким відповідальність застосовується. Коли її застосовує орган (посадова особа), якому особа, що допустила правопорушення, підлегла, — настає дисциплінар-

на відповідальність; коли органи, перелічені в КУАП, — адміністративна¹.

Матеріальна відповідальність державних службовців настає за порушення покладених на них трудових обов'язків, внаслідок чого державному органу, підприємству, установі, організації заподіяно матеріальної шкоди. Матеріальна відповідальність може бути накладена незалежно від притягнення службовця до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності за те саме порушення.

Питання матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну державному органу, підприємству, установі, організації, регулюються нормами трудового законодавства (статті 130-138 КЗпП України).

Розрізняються два види матеріальної відповідальності державних службовців: обмежена і повна.

Обмежена матеріальна відповідальність застосовується за пряму дійсну шкоду лише в межах і порядку, передбачених законодавством, і за умови, коли така шкода заподіяна підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника.

Розмір цієї відповідальності обмежений законом, але не щодо шкоди, а щодо заробітку. Вона не повинна перевищувати повного розміру заподіяної шкоди, крім випадків, передбачених законодавством. Якщо розмір шкоди менший, ніж установлена для його відшкодування частина заробітної плати, то вона стягується повністю. За шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації при виконанні трудових обов'язків, працівники, з вини яких заподіяно шкоду, несуть матеріальну відповідальність у повному

¹ Про зміст та особливості адміністративної відповідальності див.: *Голосніченко І. П.* Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. — К.: Вища шк., 1991. — 207 с.; *Він же.* Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність // *Право України.* — 2002. — № 10. — С. 20-24; *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 274-528; *Він же.* Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // *Право України.* — 2002. — № 4. — С. 17-21; *Коваль Л. В.* Відповідальність за адміністративні правопорушення. — К.: Вища школа, 1975. — 160 с.; *Комзюк А. Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. — Х., 2002. — 336 с.; *Шкарупа В. К.* Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції). — К.: УАВС, 1995. — 163 с.; та ін.

розмірі, але не більше свого середнього місячного заробітку. По-над середній місячний заробіток матеріальна відповідальність допускається лише у випадках, зазначених у законодавстві.

Обмежена матеріальна відповідальність застосовується у всіх випадках, коли в законі немає інших вказівок.

При незгоді працівника з нарахуванням або його розміром спір розглядається у порядку, встановленому трудовим законодавством.

Повна матеріальна відповідальність державних службовців настає у розмірі заподіяної з їх вини підприємству, установі, організації шкоди. Даний вид відповідальності застосовується, коли між працівником та підприємством, установою, організацією укладено письмовий договір про взяття на себе працівником повної матеріальної відповідальності за забезпечення цілісності майна та інших цінностей, переданих йому для зберігання або для інших цілей, якщо шкода заподіяна з його вини.

Повна матеріальна відповідальність настає також у тому випадку, коли шкода є наслідком дій працівника, які містять ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку. Матеріальна відповідальність за такі діяння не обмежується ні певним колом працівників, ні характером роботи, ні характером діяльності підприємства, установи, організації. Питання про компенсацію шкоди у даному випадку вирішується не адміністрацією, а судом.

До повної матеріальної відповідальності державні службовці притягаються і в разі, якщо вони заподіяли матеріальну шкоду, перебуваючи у нетверезому стані.

Шкода, що не перевищує середнього місячного заробітку, покривається згідно із ст. 136 КЗпП України за розпорядженням власника або уповноваженого ним органу, а керівниками підприємств, установ, організацій та їх заступниками — за розпорядженням вищестоящего в порядку підлеглості органу шляхом відрахування із заробітної плати працівника.

У решті випадків покриття шкоди провадиться шляхом подання власником або уповноваженим ним органом позову до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду.

Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу дізнання, досудового слідства, прокуратури або суду передбачено ст. 1176 Цивільного кодексу України (ЦК)¹.

Порядок відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу дізнання, досудового слід-

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 461.

ства, прокуратури або суду, встановлюється Законом України від 01.12.1994 р. «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду»¹, згідно з яким громадянину відшкодовуються заробіток та інші грошові доходи, які він втратив внаслідок незаконних дій; штрафи, стягнуті на виконання вироку суду, судові витрати та інші витрати, сплачені громадянином; суми, сплачені громадянином у зв'язку з наданням йому юридичної допомоги; моральна шкода відшкодовується за рахунок коштів Державного бюджету України.

Кримінальна відповідальність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, інших службових осіб настає за вчинення суспільно небезпечних, винних діянь, які виразились у зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності².

До злочинів у сфері службової діяльності кримінальне законодавство відносить найбільш небезпечні порушення службових обов'язків (ст. 364 КК України — зловживання владою або службовим становищем, ст. 365 — перевищення влади або службових повноважень, ст. 366 — службове підроблення, ст. 367 — службова недбалість, ст. 368 — одержання хабара, ст. 369 — давання хабара, ст. 370 — провокація хабара та ін.).

Згідно з приміткою до ст. 364 КК України службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасового на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями.

Службовими особами визнаються і іноземці або особи без громадянства, які виконують обов'язки, перелічені вище.

Законодавство, зокрема Закон України про державну службу, не наводить поняття службової особи. В ньому говориться лише про державних службовців — посадових осіб. Однак державні службовці підпадають під кримінальну відповідальність за

¹ Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 1. — Ст. 1.

² Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25-26. — Ст. 131.

злочини у сфері службової діяльності та інших сферах, тому що поняття службової особи, наведене у Кримінальному кодексі України, на наш погляд, ширше, ніж поняття посадової особи, що дається в законі про державну службу.

Кримінальна відповідальність державних службовців, інших службових осіб може наступати за злочини не лише у сфері службової діяльності, а й у інших сферах. Наприклад, за приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238 КК України), доведення до банкрутства (ст. 219 КК України) та ін.

Питання кримінальної відповідальності державних службовців є предметом самостійних досліджень, оскільки вони є надто складними і важливими, вимагають теоретичного та практичного висвітлення вчень та інститутів кримінального права.

Підвищенню ефективності державної служби сприяє діяльність трудових колективів, громадських об'єднань, які наділені повноваженнями по контролю за додержанням чинного законодавства, правил внутрішнього розпорядку, дисципліни праці.

Значними повноваженнями по попередженню та припиненню адміністративних правопорушень наділені об'єднання громадян — громадські організації. Відповідно до ст. 255 КУпАП це члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, громадські інспектори Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, позаштатні інспектори головної державної інспекції України з безпеки судноплавства, громадські лісові інспектори, громадські мисливські інспектори та ін. Вони наділені повноваженнями по складанню протоколів про адміністративні правопорушення як по відношенню до громадян-правопорушників, так і посадових осіб державних органів і органів місцевого самоврядування.

Законодавством передбачена можливість передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу. Згідно із ст. 21 КУпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадській організації або трудовому колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи правопорушника до неї оцільно застосувати захід громадського впливу.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» передбачено створення системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної, правової держави,

потребам та запитам кожного громадянина. Уряд бере на себе відповідальність за реалізацію прав і свобод громадян та залучення широкої громадськості до формування урядової політики і створення системи громадського контролю за діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади. Українське суспільство сподівається, що ця програма буде виконана.

Ефективність управління тісно пов'язана із станом правового регулювання у різних сферах державної діяльності. На особливу увагу в умовах політичної, економічної і правової реформи заслуговує вдосконалення правових основ діяльності апарату органів виконавчої влади, зміцнення державної дисципліни, виховання управлінських кадрів. Однак необхідно зазначити, що правове регулювання службових, у тому числі державно-службових відносин ще не повною мірою відповідає вимогам часу.

У нинішніх умовах соціально-економічного розвитку, що базується на подальшій демократизації державного і громадського життя, поглибленні самоврядування народу, гласності, посиленні контролю за роботою кадрів, з новою силою постає питання про правове регулювання служби у державних органах і органах місцевого самоврядування, кадрової політики в цілому.

Підвищення рівня правової і загальної культури, удосконалення системи виховання державних службовців – важливі напрямки роботи державних органів. У сучасних умовах основними цілями виховання є утвердження гуманістичної моралі, розуміння необхідності і неминучості змін у політичній, економічній і державній сферах, утвердження пріоритету прав і свобод громадян.

Соціальні зрушення, утвердження гласності, творча переоцінка цінностей вимагають нових ефективних методів виховання, створення безперервної системи підготовки управлінських кадрів, підвищення загальної та правової культури людей.

Зрослі можливості послідовного і неухильного розвитку самоврядування народу та його громадської активності, додержання принципів верховенства права, законності, зміцнення соціально-політичних й особистих прав і свобод людей потребують формування у державних службовців нової політичної культури, перетворення знань у переконання, в основу практичної діяльності. Вдосконалення культури управління пов'язано з вмінням оцінювати сучасні проблеми з точки зору загальнолюдських цінностей, долати недоліки, вмінням знаходити практичне розв'язання першочергових завдань.

Особлива роль належить керівникам державних органів і організацій. Їх здатність правильно організувати роботу, вислу-

хати людей і дати слухну пораду, надати оперативну допомогу і взяти особисту участь у вирішенні проблем, увійти у суть питання, душевність сприяє розвиткові ініціативи виконавців, реалізації управлінських рішень, формуванню відносин дружби і товариської взаємодопомоги у колективі¹. Тому навчання службовців державного апарату, органів місцевого самоврядування — важливий шлях викорінення недоліків у їх роботі.

У виховній діяльності важливий напрямок — правове виховання. Створення правових засад державного і громадського життя як бази для підтримання верховенства права, режиму законності потребує неухильного виконання чинних законів та інших правових актів при їх реалізації. Характер діяльності органів залежить від рівня підготовки кадрів, їх кваліфікації, загальної і правової культури.

Практика роботи державних органів свідчить про те, що службовці недостатньою мірою знають чинне законодавство. Це приводить до порушень законності і дисципліни, прав і законних інтересів громадян, корупції. Організація в країні юридичного навчання має здійснюватися на основі єдиної комплексної загальнодержавної програми, що охоплює всі верстви населення. Не є таємницею, що відстоювати, правильно реалізовувати свої права та обов'язки можуть лише громадяни, які їх знають.

Правове виховання тісно пов'язане з моральним. Воно покликане виробляти у громадян внутрішнє переконання у необхідності сумлінно виконувати закони, боротися за зміцнення законності і правопорядку. Правове виховання — це частина загального виховання, оскільки пов'язане з вирішенням важливих проблем удосконалення демократії і державності, становленням громадянського суспільства.

§ 2. Основні напрямки реформування законодавства про державну службу в Україні

Організація державної служби пов'язана з виробленням нової системи державного управління, яка б забезпечувала розвиток України відповідно до напрямків, встановлених Конституцією, як правової, соціальної, демократичної, цивілізованої держави, пріоритетним у діяльності якої є служіння народові та

¹ Див.: Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. — Х., 1998. — С. 95-129; Омаров А. М. Руководитель. Размышления о стиле управления: 2-е изд., доп. — М.: Политиздат, 1987. — 366 с.; та ін.

суспільним інтересам. Цей процес розглядається як порядок встановлення правових засад щодо організації державної служби, а також її проходження — умов вступу на державну службу, способів заміщення посад державних службовців, підготовки, добору кадрів державних службовців, статусу конкретної особи, виконання функцій державного управління як у межах конкретного державного органу чи його апарату, так і за його межами.

Слід відмітити, що реформування державної служби проводиться в межах Концепції адміністративної реформи в Україні, яка нині здійснюється, але фактично становлення інституту державної служби та зміни в цій важливій сфері державної та суспільної діяльності розпочались значно раніше. Вони пов'язуються з проголошенням Україною своєї незалежності.

Реформування державної служби в Україні має виходити з основних завдань і цілей державної служби, які полягають в охороні конституційного устрою, захисті прав та свобод людини і громадянина, створенні умов для становлення та розвитку громадянського суспільства, забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень незалежно від гілки державної влади, яку вони представляють. Для успішного вирішення цих завдань слід, зокрема, визначити цілі реформи державної служби, етапи її реформування, принципи державної служби, напрямки наближення її до інтересів громадянина, а також систему нормативних актів, правові приписи яких будуть регулювати державно-службові відносини — відносини інституту публічного права, що виникають у процесі організації і функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування в їх взаємовідносинах з громадянами, об'єднаннями громадян, між собою та ін.

Разом з тим, процес удосконалення державної служби, державно-службових відносин є безперервним, оскільки постійним є розвиток суспільних відносин, збагачення державної управлінської практики, постійними є трансформаційні процеси в системі і структурі державного, всього публічного управління, ускладнюються та збільшуються ті завдання, які вирішуються кадрами державного апарату та апаратом органів місцевого самоврядування. Реформування будь-яких інституцій чи суспільних явищ не може мати остаточного і закінченого характеру. Розвиваються і виникають нові суспільні відносини, з'являються нові рішення певних проблем, змінюється соціально-політична, економічна ситуація, а відповідно змінюються форми, методи, підходи до їх розв'язання. Це стосується і державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оскільки ці види службової діяль-

ності складають основу побудови державних інституцій, державності в цілому. Правові норми, які формують інститут державної служби, через діяльність апарату органів публічної влади забезпечують функціонування держави.

В Україні виникла нова соціально-політична ситуація, яка привела до змін у державному устрої та його системі, викликала перетворення в законодавчій, виконавчій, судовій гілках влади, переосмислення значення, функцій і завдань місцевого самоврядування, системи, структури, завдань і функцій органів виконавчої влади, інших державних інституцій, їх місця і ролі у вирішенні державних і суспільних проблем, зміни пріоритетів та напрямків суспільного розвитку, подальшої демократизації всіх напрямків діяльності.

Прийняття 08.12.2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України» є одним з таких важливих явищ — удосконалення та розвитку державно-правової системи нашої держави¹. Після набрання ним чинності зміниться форма державного правління. Країна перейде від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської, а відтак змінюються повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, всієї системи державної влади. На черзі розгляд та прийняття Верховною Радою України Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування.

Аналіз досвіду розвитку державної служби (вітчизняного та зарубіжного) дозволяє говорити про існування різних підходів до реформування державної служби і стверджувати, що у побудові державної служби слід виходити з функцій державних органів, розподілу їх між цими органами, визначення повноважень (компетенції) відповідних органів та їх посадових осіб, визначення конкретного державного органу, який буде виробляти напрямки реформування державної служби, розробляти програми у цій сфері діяльності, проекти законів та інших нормативно-правових актів щодо регулювання державно-службових відносин та обґрунтовувати необхідність їх прийняття.

Стосовно органу, який був би спроможним виконувати такі завдання, то він, на нашу думку, повинен мати статус, не пов'язаний з виконанням функцій у сфері державно-службової діяльності будь-якої із гілок державної влади, оскільки державна служба здійсню-

¹ Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. // Голос України. — 2004. — 8 грудня.

ється і в органах законодавчої влади, органах виконавчої влади, судовій системі, прокуратурі. Здійснюється публічно-службова діяльність і в органах місцевого самоврядування, яка нині регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», оскільки вона має свої особливості, хоча і близька за своїми характеристиками до державної. Тому орган, що має здійснювати загальне керівництво організацією державної служби (в тому числі і в органах місцевого самоврядування), має бути створений як орган, наділений широкими координаційними повноваженнями.

Кожна гілка державної влади, кожен державний орган, як і органи місцевого самоврядування, можуть мати свої органи управління службою, але очевидно, що жоден з них не спроможний управляти службовою діяльністю в межах всієї держави. Визначення Указом Президента України від 15.12.1999 р. «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади»¹ Головного управління державної служби України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом не вирішує всіх проблем, оскільки Головне управління все ж діє в межах виконавчої гілки влади, а тому важко очікувати, що воно зможе вирішувати державно-службові питання у функціонуванні інших гілок влади без втручання в їх діяльність, що неприпустимо з огляду на конституційні приписи щодо поділу єдиної державної влади на окремі гілки.

З урахуванням цього, а також виходячи з положень Концепції адміністративної реформи в Україні, останніх рішень Президента України, Кабінету Міністрів України щодо системи державних органів і виділення в них трьох видів державних посад — політичних, патронатних і адміністративних — має будуватися система законодавства про державну службу, розробляється напрямки змін до діючої системи.

На погляд автора цього дослідження, внесенням змін і доповнень до чинного законодавства України про державну службу, в тому числі і до Закону України «Про державну службу» чи його нової редакції, ці питання вирішити неможливо, оскільки названий Закон, як і інші, регулюють у цілому порядок проходження служби в органах виконавчої влади. Тому доцільно не латати діючий закон, а розпочати інтенсивну роботу по підготовці узагальнюючого Закону про державну службу (Кодексу державної служби в Україні — назва не є ключовою), який би стосувався регулювання загальних проблем проходження служби в органах всіх гілок влади у державі, всіх дер-

¹ Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. // Урядовий кур'єр. — 1999. — 17 грудня.

жавних органів та органів місцевого самоврядування, а можливо, і державних підприємств, установ і організацій. В такому акті на базі конституційних положень можна було б визначити поняття (державна служба, службовець, посадова особа, політична посада, адміністративна служба, патронатна служба та інші), закріпити основні принципи державної служби, її організації і функціонування, напрями розбудови державної служби, забезпечення суспільного контролю за службовцями державних органів і їх апарату, попередження корупції в системі публічної служби, порушень прав громадян, у цілому статусу державних службовців, норм і гарантій його дотримання, основ ранжування державних службовців тощо. Узагальнюючий Закон створить правову основу для розвитку законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, дозволить визначити принципи сторони регулювання державно-службових (публічно-службових) відносин.

Стосовно нині діючого Закону України «Про державну службу», то його, звичайно, потрібно доопрацювати у напрямку удосконалення, а можливо, і удосконалити як Закон про службу в органах виконавчої влади та їх апараті, оскільки він фактично і стосується сфери діяльності органів виконавчої влади. Якщо ж його залишити як чинний закон, то в такому разі виникає потреба в прийнятті самостійного Закону про службу в органах виконавчої влади та їх апараті, що не викликає у вчених і практиків сумніву¹. Такий закон повинен відображати особливості служби в цій, найбільш розгалуженій системі органів.

Відповідній законодавчій регламентації підлягає і порядок проходження державної служби в системі законодавчої та судової влади. Звичайно, такі нормативно-правові акти не поширюються на народних депутатів та суддів всіх ланок судової системи, правовий статус яких встановлено Конституцією та відповідними законами України. Вони стосуються лише працівників, які здійснюють організаційні, забезпечуючі, обслуговуючі функції в цих органах, але їх діяльність має важливе значення для нормального функціонування відповідної системи, виконання завдань, що покладені на ці органи, забезпечення гарантованих Основним Законом України прав громадян.

Важливим є врегулювання службової діяльності осіб, що виконують відповідні функції управлінського характеру в системі

¹ Проект такого Закону розроблений і поданий для широкого обговорення. Див.: Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1. — С. 150-169.

органів місцевого самоврядування. Діючий Закон України про службу в органах місцевого самоврядування не повною мірою відповідає вимогам до такого акта, оскільки фактично містить у собі всі положення нині чинного закону про державну службу, не відображає специфіки службової діяльності в органах місцевого самоврядування та місцевих представницьких органах. В ньому навіть збережені відповідні поняття, що даються в законі про державну службу, система категорій і рангів, незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування виконують свої повноваження на рівні села, селища, міста, а система представницьких органів завершується обласним рівнем. Свої особливості є і в процесі проходження служби в таких органах, засадах відповідальності за неналежне виконання або невиконання службових обов'язків.

Поетапне реформування державної служби в Україні торкається і інших проблем організації та правового регулювання службової діяльності, що має привести до завершення створення єдиної системи державної служби, яка відповідає державному устрою України, системі та структурі державного апарату, новим зв'язкам державного апарату з громадянами та їх об'єднаннями.

Державна служба повинна стати загальнодержавною і цілісною, спиратися на Конституцію України, ключові закони у цій сфері. В першу чергу до них можна віднести Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», які поки що не прийняті, «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін. В подальшому доцільно більш чітко законодавчо врегулювати організаційно-правові аспекти військової служби та служби в митних органах, органах прокуратури, інших органах, де є спеціальні звання. Особливості проходження служби в таких органах не можуть бути враховані в раніше названих законах, ця служба має інші риси, правові і матеріальні гарантії, політичне призначення. До речі, досвід вирішення таких питань шляхом прийняття спеціального Закону вже є. Так, 28.11.2002 р. прийнято Закон України «Про дипломатичні ранги України», який встановлює дипломатичні ранги в Україні, визначає порядок їх присвоєння та позбавлення¹. На жаль, у ньому не визначено співвідношення дипломатичних рангів з рангами державних службовців, визначеними в Законі України «Про державну службу».

Очевидною є необхідність законодавчого врегулювання організаційно-правових питань здійснення служби на державних під-

¹ Про дипломатичні ранги України: Закон України від 28.11.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2349.

приємствах, у державних установах і організаціях. Вони не можуть регулюватися лише відомчими чи локальними актами. В даний час правовий статус керівників адміністрації установи, організації, підприємства визначається законами, що регулюють правовідносини у різних сферах діяльності, або відповідними статутами і положеннями.

В чинному законодавстві необхідно чітко визначити компетенцію у сфері державної служби Президента України, Кабінету Міністрів України, центральному органу управління державною службою, процедуру і механізми реалізації ними своїх повноважень. Якщо повноваження Верховної Ради, Кабінету Міністрів та Головного управління державної служби України тією чи іншою мірою врегульовані в Основному Законі України та Законі про державну службу, то стосовно Президента України, крім загальних засад здійснення ним своїх функцій, через які він впливає і на державну службу, про його повноваження в сфері, що аналізується, нічого не сказано. В той же час глава держави, як свідчить практика, активно впливає на всі процеси організації і здійснення державної служби. Вирішення цих проблем має значення ще і з тієї причини, що одними законами не можливо врегулювати всі питання у сфері функціонування державної служби. Акти Президента і Кабінету Міністрів України займають і займатимуть значне місце в системі нормативно-правових актів, що регулюють державно-службові відносини. Глава держави і Уряд не можуть стояти осторонь вирішення проблем державної служби. Важко уявити ефективною і діяльністю Голодержслужби України, якщо не розширити її повноваження щодо врегулювання державно-службових відносин. Одночасно слід зазначити, що загальний процес скорочення правотворчості з боку центральних органів виконавчої влади (відомчої) повинен стосуватись і органу управління державною службою. Його призначення полягає у розробленні і реалізації політики у сфері державної служби, визначенні потреби у кадрах, плануванні їх підготовки, підвищенні ефективності державної служби через систему підготовки, доборі, розстановці кадрів, підвищенні їх кваліфікації, проведенні атестації державних службовців, виробленні організаційних засад формування кадрового резерву державних службовців, координації та контролі за здійсненням заходів щодо реалізації державної політики і проведення наукових досліджень з проблем державної служби.

Зрозуміло, що проблеми законодавчого забезпечення державної служби вирішуватимуться не одночасно. Для цього потрібні не лише організаційні, кадрові, матеріальні, а й фінансові ресурси, що в умовах економічної нестабільності не завжди можуть бути

знайдені. Не обов'язковою є і підготовка в першу чергу загально-го закону про державну службу. Це був би ідеальний варіант, коли на базі закону, що встановлює принципів засади державної служби, вирішувалися б всі інші проблеми у цій сфері, регулювались всі державно-службові відносини. Можливі інші підходи — підготовка законів про службу в конкретних гілках влади, органах місцевого самоврядування, внесення змін і доповнень до чинного закону про державну службу з подальшим виходом на загальний закон. Настав також час перейти від обговорення проекту Кодексу загальних правил поведінки державних службовців (Кодексу честі державних службовців) до його розгляду у Верховній Раді України з подальшим прийняттям та введенням у дію.

Одночасно з приводу проекту Кодексу загальних правил поведінки державних службовців слід зробити деякі зауваження, які можуть сприяти його удосконаленню.

Положення, викладені в ньому, в цілому правильні, але звертає на себе увагу те, що нові підходи до проблеми правового забезпечення діяльності службовців стосуються лише відносин з громадянами, розробки нової організаційної культури і принципової зміни характеру цих взаємовідносин. Такий підхід є надто вузьким і не може охоплювати всі проблеми законодавчого регулювання правил поведінки на державній службі, оскільки значною мірою спрямований на культуру поведінки державних службовців, а не на законодавство про державну службу. Кон'юнктурно такий підхід відповідає положенням Конституції України про пріоритетність прав та інтересів громадян, але він мало дає для системної побудови законодавства, яке б регулювало державно-службові відносини. Тому, ставлячи в основу цього законодавства пріоритетність прав та свобод громадян, при реформуванні законодавства про державну службу слід виходити з принципів загальної кадрової політики держави та конституційних принципів верховенства права, поділу державної влади на гілки влади, законності, гласності, централізму та інших.

У широкому плані під державною службою розуміється робота, що виконується в державних органах і організаціях та пов'язана зі здійсненням функцій керівництва, управління, контролю, нагляду, обліку. Створення державної служби та її правове регулювання обумовлюється потребами держави, пов'язаними з її завданнями та функціями. Діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади забезпечується апаратом цих органів та їх структурних підрозділів. Службовці складають також персонал інших державних органів, підприємств, установ та організацій. Всі вони виконують функції внут-

рішнього управління відповідною системою та зовнішнього — при взаємодії з іншими системами, громадянами чи їх об'єднаннями.

Законодавче регулювання державно-службових правовідносин повинно бути спрямованим на забезпечення роботи апарату всіх цих державних органів відповідно до їх завдань. У правовому відношенні державна служба — це встановлення державно-службових відносин, при реалізації яких досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців та компетенції державних органів.

Державна служба має велике організаційне значення, оскільки пов'язана зі структурно-функціональними елементами державного апарату — дотриманням організаційних та процесуальних основ діяльності державного апарату, встановленням ієрархії посад, оцінкою їх діяльності, відповідальністю та стимулюванням діяльності.

Концепція розвитку законодавства про державну службу схвалена Указом Президента України від 05.01.2005 р.¹, визначаючи перспективи подальшого розвитку цієї вітчизняної системи, нарешті сприйняла пропозиції науковців і практиків щодо розробки нової редакції Закону України про державну службу та інших проектів законів, необхідних для удосконалення системи державної служби в Україні, врегулювання статусу та порядку проходження окремих видів державної служби, узгодження відповідних положень правового регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Передбачається поетапне реформування системи державної служби та розвитку законодавства з урахуванням результатів функціонального обстеження та оцінки діяльності органів державної влади, а при звуженні сфери застосування законодавства про державну службу і виведення за межі державної служби певних посад працівників органів державної влади не повинні погіршуватися умови оплати їх праці, за ними має зберігатися їх статус до закінчення перебування на цих посадах.

Саме виходячи з того, що державна служба єдина в своїй основі, то як інститут законодавства, його норми (принципові засади формування і організації) має об'єднувати загальний закон, в якому були б положення, притаманні усім видам служби, категоріям посад і службовцям, організації керівництва і управління державною службою, закріплені принципи державної служби, закладені основи для подальшого регулювання державно-службових відносин.

¹ Про Концепцію розвитку законодавства України про державну службу: Указ Президента України від 05.01.2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 2. — Ст. 76.

На базі цього нормативного акта можуть бути прийняті інші, на рівні Закону, що регулюють державно-службові відносини в конкретних державних органах та їх апараті, відповідно до гілок державної влади:

- про службу в апараті Верховної Ради України (або врегулювати ці відносини в Регламенті Верховної Ради України);
- про службу в органах виконавчої влади та їх апараті;
- про організацію роботи апарату органів судової влади;
- про службу в апараті органів місцевого самоврядування.

Етично-правові проблеми державної служби повинні регулюватися в Кодексі етики (загальних правил поведінки) державних службовців.

Такий підхід дає можливість окремо врегулювати державно-службові відносини в органах виконавчої влади зі спеціальним правовим статусом — правоохоронних, воєнізованих, митних, дипломатичних установах тощо. У той же час бажано, щоб новий Закон про державну службу в Україні був прийнятий одночасно з Кодексом етики (загальних правил поведінки), що дозволить врахувати і його положення у законах, які регулюватимуть особливості проходження служби в різних органах. Окремо має регулюватися правовий статус депутатів місцевих рад, голів сіл, селищ, міст, службовців виконавчих органів рад.

Завершений вигляд правове регулювання державної служби отримає лише у випадку, коли будуть врегульовані питання проходження служби працівників усіх державних організацій, підприємств і установ, які виконують не лише організаційно-управлінські функції, а й професійні — в установах освіти, вищої школи, науки, охорони здоров'я, культури; на підприємствах — промислових, транспорту, зв'язку, будівництва тощо. Такими можуть бути закони про особливості проходження служби у відповідних організаціях або об'єднані, що стосуються соціально-культурної сфери, промисловості, інфраструктури. Ці закони мають узгоджуватися як із законодавством про державну службу, так і з законами, що регулюють відносини у відповідних галузях і сферах діяльності.

Удосконалення системи управління державною службою, законодавства з питань державної служби, визначення єдиних стандартів якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, забезпечення їх реалізації в усіх органах публічної влади дозволить зміцнити авторитет державної служби, підвищити ефективність функціонування державних органів та їх апарату, забезпечити належну якість надання ними управлінських послуг громадянам, задовольняти їх законні права і інтереси.

Зміст

ВСТУП	3
Розділ 1. Державна служба: поняття та правові засади	7
§ 1. Конституційно-правові засади становлення і розвитку державної служби в Україні.....	7
§ 2. Соціальна роль і функції державної служби в Україні.....	25
§ 3. Поняття і види державної служби.....	32
§ 4. Загальна характеристика законодавства про службу в органах місцевого самоврядування.....	57
Розділ 2. Структура і штати державних органів	64
§ 1. Органи виконавчої влади і проблеми становлення державності в Україні.....	64
§ 2. Посада, структура і штати державних органів: проблеми вдосконалення.....	81
§ 3. Класифікація посад у державних органах.....	95
Розділ 3. Державні службовці: поняття та правовий статус	110
§ 1. Державні службовці.....	110
§ 2. Види державних службовців. Питання класифікації.....	118
§ 3. Правовий статус державних службовців.....	137
§ 4. Обмеження, права та обов'язки державних службовців.....	149
§ 5. Соціальні і правові гарантії для державних службовців.....	162
Розділ 4. Етика державних службовців	172
§ 1. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців.....	172
§ 2. Антикорупційна спрямованість правових засад формування і функціонування державної служби.....	185
Розділ 5. Контроль у системі державної служби	197
§ 1. Завдання контролю в системі державної служби.....	197
§ 2. Контроль з боку держави та інститутів громадянського суспільства.....	203
§ 3. Судовий контроль та прокурорський нагляд.....	220
Розділ 6. Удосконалення підготовки кадрів для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування	235
§ 1. Засади кадрового забезпечення державного управління.....	235
§ 2. Система підготовки кадрів для апарату державних органів.....	244
§ 3. Питання підвищення кваліфікації службовців державних органів.....	255
§ 4. Атестація державних службовців.....	262
Розділ 7. Проблеми подальшого розвитку державної служби	270
§ 1. Шляхи підвищення ефективності державної служби.....	270
§ 2. Основні напрямки реформування законодавства про державну службу в Україні.....	293

Наукове видання

БИТЯК
Юрій Прокопович

**Державна служба в Україні:
організаційно-правові засади**

Редактор *А. В. Єфименко*
Комп'ютерна верстка
і дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 16.05.2005.
Формат 60×90^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура NewtonС.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 19,0. Ум. фарбовідб. 19,0.
Обл.-вид арк. 17,6. Вид. № 201.
Тираж 500 прим. Зам. № 812/172.

Видавництво «Право» Академії правових наук України
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції: серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.)

Якість друку відповідає наданим діапозитивам

Виготовлено у ТОВ «Навчальний друк»
Україна, 61001, Харків, вул. Державінська, 38

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру:
серія ХК № 58 від 10.06.2002 р.