

## Глава 7. СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Ефективна система державного управління повинна базуватись на структурно-функціональній єдності органів виконавчої влади, оптимальному поєднанні централізації та децентралізації в управлінській діяльності, стабільності і незалежності адміністративного апарату. Якість кадрового складу, його інтелектуальні можливості, ефективність роботи безпосередньо впливають на авторитет державних органів, а в цілому в значній мірі визначають розвиток держави. Проголошуючи людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю держава надає кожному громадянину право на участь в управлінні державними справами, рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

В умовах ускладнення завдань та функцій держави, роль і значення державної служби невинно зростають.

Оскільки кожна посада державної служби є колом службових повноважень, які складають частину компетенції відповідного державного органу, вона невідривно пов'язана з структурою і, в той же час, має за ціль організацію особового складу державного органу чи його апарату - державних службовців. З посадою - первинним структурним елементом /одиницею/ - пов'язане коло питань: про встановлення переліку посад, про правила та способи їх заміщення, службова кар'єра, про порядок переходу з однієї посади на іншу і т.ін.

Державна служба, у свою чергу, поділяється на види, залежно від форм державної діяльності: державна служба в апараті законодавчих органів, державна служба в органах виконавчої влади /органах державного управління та їх апаратах/, судових органах та органах прокуратури. Державна служба органічно зв'язана з державою і у реальній дійсності втілюється у виконанні державними службовцями певних завдань і функцій держави - законодавчих, виконавчих, судових, прокурорсько-наглядових. Державна служба є певним результатом суспільного поділу праці, її різновидом.

Останнім часом здійснені деякі кроки по удосконаленню правового регулювання державно-службових відносин та організації державної служби. Прийнято ряд законодавчих актів, що регулюють окремі напрямки державно-службової діяльності, наприклад про прикордонні війська України[1], про Арбітражний суд України[2], про Прокуратуру України[3], про Збройні Сили України[4], про освіту[5], про міліцію України[6] та інші. Всі вони тією чи іншою мірою торкаються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах. У грудні 1993 року був

прийнятий Закон України "Про державну службу"[7] (надалі - Закон), який спрямований на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. Закон визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті, але аналіз змісту Закону дозволяє зробити висновок, що Закон практично регулює діяльність апарату органів виконавчої влади.

Разом з тим Закон це перший законодавчий акт в історії України, спрямований на врегулювання однієї із найважливіших сторін /або частин/ діяльності держави. В Законі вперше на офіційному рівні сформульоване поняття державної служби в Україні /ст.1/ як професійної діяльності осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Є всі підстави вважати, що це повною мірою є успіхом розробників Закону та українських законодавців, оскільки таке поняття державної служби поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності, які охоплюють найбільш суттєві її сторони. Державна служба це професійна діяльність у державних органах, вона спрямована на виконання завдань та функцій держави. Важливо підкреслити, що названі елементи вказують також на велику організаторську роль держави у вирішенні проблем управління різними галузями, оскільки від професійних знань кадрів управління залежить виконання завдань та функцій держави.

У той же час, на наш погляд, не зовсім вдалим є поняття державного службовця, що міститься в ст.2 Закону. В певній мірі це впливає із недоліку в понятті державної служби, яка разом з іншими елементами пов'язується з отриманням заробітної плати за рахунок державних коштів. Дозволимо собі сказати, що заробітна плата, в першу чергу, відноситься не до державної служби, а до державних службовців.

Державні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, заміщують на підставі, як правило, конкурсного відбору, залежно від категорії посади. Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності і його правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює. Згідно зі ст.2 Закону посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладене встановлене нормативними актами певне коло службових повноважень.

На наш погляд, таке визначення посади є вдалим і може бути використане для будь-якого державного органу, структурного підрозділу. На жаль, цього не можна сказати про наведене в Законі поняття посадових осіб, під якими вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апаратів, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Питання про визначення посадової особи має дуже важливе значення. Наведене вище визначення не може задовольнити практику застосування Закону з принципових позицій. По-перше, дається взнак нечіткість визначення, 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 в державних органах та їх апаратах. По-друге, у визначенні говориться про осіб, що наділені консультативно-дорадчими функціями. Але консультативно-дорадчими функціями можуть бути наділені не тільки посадові, а і інші особи, як практично це і буває. Включення осіб, що наділені консультативно-дорадчими функціями в поняття посадових осіб, на наш погляд, пов'язане з фактом назви цілого ряду посад в центральних органах виконавчої влади та інших органах держави - "консультант", "радник". Але, якщо такий "консультант" і "радник" не наділені організаційно-розпорядчими, а, краще було б сказати, владно-розпорядчими функціями, то вони не можуть бути віднесені до посадових осіб. На практиці значення визначення поняття посадової особи тісно пов'язане з кримінальним законодавством та інститутом адміністративної відповідальності. Як відомо, в ряді випадків кримінальна відповідальність може наступити лише по відношенню до посадових осіб /ст.164 КК України/. Адміністративній відповідальності, поряд з громадянами, підлягають посадові особи за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків /ст.14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення /. На жаль, в даний час ні кримінальне, ні адміністративне законодавство не додержуються єдиного розуміння поняття "посадової особи".

Закон встановлює основні принципи державної служби та закріплює право громадян України на державну службу незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань,

місця проживання. Для зайняття певних посад вимагається відповідна освіта і професійна підготовка та проходження у встановленому порядку конкурсного відбору або інша процедура. На жаль, в Закон не торкається розв'язання питань можливості та порядку перебування іноземних громадян на державній службі в Україні. Нинішня практика державної діяльності свідчить, що їх досвід широко використовується в різних галузях управління. Тому врегулювання порядку зайняття посад такими особами, проходження служби та звільнення потрібно, бодай, в загальному плані, закріпити в діючому законодавстві.

Вперше в законодавстві України про державну службу сформульовані положення про етику поведінки державного службовця, що має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Її основними складовими 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 (Головдержслужба) та створена Координаційна рада з питань державної служби.

На Головне управління державної служби покладається прогнозування і планування потреб державних органів та їх апаратів в кадрах, забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики в сфері державної служби в державних органах та їх апаратах, 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 в деяких державних органах питання державної служби, регулюється спеціальними законами України, діяльність Координаційної ради з питань державної служби має бути спрямована на визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів розвитку державної служби, об'єднання зусиль всіх державних органів щодо підвищення її ефективності. Положення про Координаційну раду з питань державної служби затверджується Кабінетом Міністрів України.

Важливе значення має врегулювання правового статусу службовців державних органів та їх апаратів. Цьому питанню присвячені розділ III та наступні розділи Закону. Ст.9 цього розділу має назву "Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату". В ч.1 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 Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, голови та суддів Верховного суду України, Голови та арбітрів Вищого арбітражного суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Правове становище державних службовців, що працюють в апаратах органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України.

На наш погляд, назва статті значно ширша від її змісту. Якщо говорити про особливості правового регулювання статусу державних службовців всіх державних органів, то звертає на себе увагу те, що в ній сказано про порядок врегулювання правового положення вищих посадових осіб і нічого не сказано про порядок регулювання правового статусу суддів, прокурорів та ін. Чи розповсюджується на них Закон України «Про державну службу» чи ні? Якщо розповсюджується, то в якій мірі? Говорячи про особливості регулювання правового статусу державних службовців, це питання не можна було лишати невирішеним.

В Законі закріплені основні обов'язки та права державних службовців. Державні службовці зобов'язані додержуватися Конституції України та інших актів законодавства України, забезпечувати ефективну роботу відповідних органів, не допускаючи при цьому порушення прав і свобод людини і громадянина, безпосередньо виконувати покладені на них службові обов'язки, 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. Важливим є те, що державний службовець не тільки вправі, але 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 останньої на його виконанні - повідомити вищу за посадою особу. В той же час, не зрозуміло, чому тільки в письмовій формі може бути зроблене таке повідомлення. Форма може мати значення лише у випадку, якщо посадова особа, що дала неправомірне доручення, продовжує наполягати на його виконанні після того, як їй про незаконність доручення було повідомлено усно.

Серед широкого спектру основних прав державних службовців слід звернути увагу на такі, як право на повагу особистої

місця проживання. Для зайняття певних посад вимагається відповідна освіта і професійна підготовка та проходження у встановленому порядку конкурсного відбору або інша процедура. На жаль, в Закон не торкається розв'язання питань можливості та порядку перебування іноземних громадян на державній службі в Україні. Нинішня практика державної діяльності свідчить, що їх досвід широко використовується в різних галузях управління. Тому врегулювання порядку зайняття посад такими особами, проходження служби та звільнення потрібно, бодай, в загальному плані, закріпити в діючому законодавстві.

Вперше в законодавстві України про державну службу сформульовані положення про етику поведінки державного службовця, що має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Її основними складовими 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 (Головдержслужба) та створена Координаційна рада з питань державної служби.

На Головне управління державної служби покладається прогнозування і планування потреб державних органів та їх апаратів в кадрах, забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики в сфері державної служби в державних органах та їх апаратах, 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 в деяких державних органах питання державної служби, регулюється спеціальними законами України, діяльність Координаційної ради з питань державної служби має бути спрямована на визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів розвитку державної служби, об'єднання зусиль всіх державних органів щодо підвищення її ефективності. Положення про Координаційну раду з питань державної служби затверджується Кабінетом Міністрів України.

Важливе значення має врегулювання правового статусу службовців державних органів та їх апаратів. Цьому питанню присвячені розділ III та наступні розділи Закону. Ст.9 цього розділу має назву "Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату". В ч.1 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 Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, голови та суддів Верховного суду України, Голови та арбітрів Вищого арбітражного суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Правове становище державних службовців, що працюють в апаратах органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України.

На наш погляд, назва статті значно ширша від її змісту. Якщо говорити про особливості правового регулювання статусу державних службовців всіх державних органів, то звертає на себе увагу те, що в ній сказано про порядок врегулювання правового положення вищих посадових осіб і нічого не сказано про порядок регулювання правового статусу суддів, прокурорів та ін. Чи розповсюджується на них Закон України «Про державну службу» чи ні? Якщо розповсюджується, то в якій мірі? Говорячи про особливості регулювання правового статусу державних службовців, це питання не можна було лишати невирішеним.

В Законі закріплені основні обов'язки та права державних службовців. Державні службовці зобов'язані додержуватися Конституції України та інших актів законодавства України, забезпечувати ефективну роботу відповідних органів, не допускаючи при цьому порушення прав і свобод людини і громадянина, безпосередньо виконувати покладені на них службові обов'язки, 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. Важливим є те, що державний службовець не тільки вправі, але 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 останньої на його виконанні - повідомити вищу за посадою особу. В той же час, не зрозуміло, чому тільки в письмовій формі може бути зроблене таке повідомлення. Форма може мати значення лише у випадку, якщо посадова особа, що дала неправомірне доручення, продовжує наполягати на його виконанні після того, як їй про незаконність доручення було повідомлено усно.

Серед широкого спектру основних прав державних службовців слід звернути увагу на такі, як право на повагу особистої

гідності, на соціальний та правовий захист, просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання службових обов'язків, приймати рішення в межах своїх повноважень та інші. Законодавець правильно підкреслює, що конкретні обов'язки та права державних службовців повинні визначатись на основі типових кваліфікаційних характеристик і відобразитися у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Надаючи всім громадянам України рівне право вступу на державну службу, законодавець, в той же час, встановлює коло обмежень, що пов'язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби.

Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, є традиційними: визнання особи у встановленому порядку недієздатною, з якої не знята або відносно якої не погашена судимість, що є несумісним із зайняттям посади, безпосередня підпорядкованість або підлеглість особам, які є близькими родичами чи свояками. Законами України для деяких категорій державних службовців можуть встановлюватися і інші обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу.

Ряд обмежень, пов'язаний з проходженням державної служби. Згідно зі ст.16 Закону державний службовець не вправі займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників, крім випадків, передбачених чинним законодавством, або бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, де він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва /крім наукової, викладацької, іншої творчої діяльності, медичної практики/; сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди; самостійно або через представника входити до складу керівних органів підприємств, господарських товариств тощо, спілок, об'єднань, кооперативів, інших організацій, що здійснюють підприємницьку діяльність, приймати подарунки чи послуги від фізичних або юридичних осіб у зв'язку із своєю службовою діяльністю. Державні службовці не мають права брати участь у страйках та вчиняти дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Інші обмеження, пов'язані з проходженням служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Однією з умов для зайняття посади державного службовця є декларування доходів особи, яка претендує на посаду, а особам, що претендують на заняття посад першої і другої категорії потрібно подати крім декларації про доходи, відомості про належні їм та



членам їх сімей нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери.

Зазначені відомості подаються щорічно всіма державними службовцями.

Законом встановлений порядок прийняття на державну службу. На жаль, це зроблено досить неповно і недосконало. Так, прийняття на посади державної служби третьої-сьомої категорій, які перераховано в ст.25 Закону здійснюються на конкурсній основі, згідно з порядком, що встановлюється Положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України. 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 передбачено законодавством України. Що стосується порядку прийняття на державну службу на посади першої і другої категорій, то в Законі про це нічого не сказано, наче його і не існує. Звичайно є свої особливості для зайняття посад цих категорій. Це, як правило, керівники та заступники керівників центральних державних органів, та їх апаратів. Але ж вони є державними службовцями і тому Закон про державну службу не повинен їх обходити. Це доводить необхідність законодавчого врегулювання порядку заміщення посад державних службовців першої і другої категорії.

Цією ж статтею, вперше в практику державного будівництва України законодавчо введений інститут патронатної служби. За рубежом цей інститут відомий давно. Зміст його зводиться до того, що всупереч загальному правилу, за якими не можуть бути обраними або прийнятими на посаду в державному органі та його апараті у безпосереднє підпорядкування або підлеглість осіб, які є їх близькими родичами чи свояками, керівники вищих державних органів вправі самостійно добирати та приймати на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді. На такі посади, таким чином, можуть добиратися родичі, свояки, друзі і т.п. Правом добирати на вказані посади згідно із Законом наділені Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Кабінету Міністрів України, тобто так зване "політичне" керівництво країни, а також голови місцевих державних адміністрацій.

Важливість цього інституту і необхідність його законодавчого врегулювання не викликає заперечень. Разом з тим, хотілось би відмітити, що включення положення про патронатну службу в ст.15 /прийняття на державну службу/ Закону не зовсім вдале. Адже в ст.9 йдеться про те, що правовий статус вищих

керівників регулюється спеціальними законами. Навіть якщо пропустити, що в Законі визначені засади діяльності службових осіб будь-якого рівня, то було б доцільним виділити статтю про патронатну службу в самостійну. А взагалі, на нашу думку, місце такої статті у більш загальному законодавчому акті, яким могли б бути "Основи законодавства про державну службу в Україні" чи "Закон про загальні засади державної служби в Україні", проте, можлива і інша назва. Можливо, норми про патронатну службу можуть знайти місце і в Законах про окремі державні органи - "Про Президента України", "Про Кабінет Міністрів України" та інших при оновленні чи прийнятті нових<sup>1</sup>.

При зарахуванні на державну службу службовці приймають присягу, про що робиться запис в трудовій книжці. При прийнятті на державну службу може встановлюватись випробування терміном до шести місяців, а претенденти на посаду державного службовця з метою набуття практичного досвіду та перевірки ділових якостей можуть проходити стажування терміном до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи.

Тривалість робочого часу державних службовців визначається відповідно до законодавства України про працю. Втім, особливість праці цієї категорії працівників в ряді випадків потребує, щоб вони працювали в вихідні, святкові та неробочі дні. Для виконання невідкладної або непередбаченої роботи державні службовці за розпорядженням керівника органу повинні з'являтися 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. Крім випадків, коли це прямо заборонено діючим законодавством. Частина невикористаної відпустки надається державному службовцю у будь-який інший час відповідного року чи приєднується до відпустки у наступному році.

Вперше в практику державної служби в Україні введено поняття і врегульовано порядок відсторонення від виконання повноважень за посадою. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою може бути прийняте керівником державного органу, в якому працює службовець, якщо невиконання службових обов'язків призвело до людських жертв, заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі чи об'єднанню громадян. Тривалість відсторонення від виконання

<sup>1</sup> Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду України /Кабінету Міністрів України/, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 1995 р. // Вісник державної служби України. - 1995. - № 2.

повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування, яке проводиться у строк до двох місяців. Якщо правомірність рішення про відсторонення від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, то воно скасовується. Особливістю відсторонення є те, що воно відбувається із збереженням заробітної плати відстороненого від посади. Відсторонення не може бути підставою для звільнення особи з державної служби, переведення на іншу посаду чи в інших випадках, що тягнуть за собою зміну правового статусу службовця.

Важливе місце при проходженні державної служби має службова кар'єра. Державна служба, як правовий інститут, являє собою сукупність правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації державної служби та виконання державними службовцями покладених на них завдань. Суспільні відносини, які виникають в процесі здійснення державної служби різнопланові, в тому числі за своїм об'ємом. Деякі з них складаються в процесі організації державної служби, інші при практичному її здійсненні.

Процес організації державної служби пов'язаний з встановленням правового статусу конкретної посади, способами заміщення посад на державній службі та умовами вступу на державну службу, а також підготовкою, підбором та розстановкою кадрів державних службовців, зарахуванням їх на посади.

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

З метою організації і здійснення державної служби законодавець встановлює як порядок прийняття та проходження державної служби, так і етику поведінки службовця, вводить категорії посад службовців та відповідно до посад їх ранги, ставлячи їх в основу службової кар'єри.

Посади державних службовців класифікуються з врахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу і характеру компетенції на конкретній посаді, ролі і місця посади в структурі державного органу. Законом встановлено сім категорій посад державних службовців, яким відповідають 15 рангів. 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 в 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 переходить на посаду нижчої категорії, або залишає державну службу на деякий час. Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання обов'язків народного депутата зараховується до стажу державної служби. Позбавлення рангу можливе за вироком суду.

Встановлення категорій посад та рангів державних службовців має велике значення для забезпечення ефективності державної служби, стабільності кадрів, оскільки дозволяє вирішувати багато питань пов'язаних з підготовкою, підбором, розстановкою кадрів, їх перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, просуванням по службі, а також оплатою праці та пенсійним забезпеченням.

Схема категорій посад державних службовців та їх рангів, закріплена в ст.25 Закону не може бути визнаною універсальною, оскільки навряд чи можливо її використання при класифікації посад державних службовців, що працюють в державних навчальних, медичних закладах, міліції, армії, на державних підприємствах.

На нашу думку, потрібно розробити нову систему класифікації посад державних службовців, яка дозволяла б провести уніфікацію державної служби в Україні, відповідала європейській, що дозволить нашій державі більш вільно входити в ті процеси, які йдуть в європейських державах у сфері державної служби. Нову схему категорій посад державних службовців потрібно прийняти в загальних рисах, закріпити в Основах законодавства про державну службу в Україні, а потім конкретизувати в законах, що регулюють окремі види державної діяльності. Слід зазначити, що фактично і зараз в органах внутрішніх справ, армії, службі безпеки, прокуратурі діє схема де виділяються чотири категорії посад - найвищий особовий склад, вищий, середній і молодший.

Для ефективності та стабільності державної служби важливе значення має формування кадрового резерву, який відповідно до ст.28 Закону формується із спеціалістів місцевого та 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 керівників державних підприємств, установ і організацій, яке затверджене Кабінетом Міністрів України[9]. В роботі із кадровим резервом, ще мають місце випадки, коли в резерві на зайняття посади стоїть одна особа, яка по своїх ділових якостях відповідає всім вимогам, але номенклатурний підхід приводить до того, що посаду займає інша

людина. Звичайно ж, у резерв треба добирати лише справді перспективних працівників.

Невід'ємною частиною кадрової роботи є навчання та підвищення кваліфікації державних службовців. Держава повинна створити умови для навчання та підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних навчальних закладах та шляхом самоосвіти. Результати підвищення кваліфікації є однією з підстав просування по службі.

Законом /розділ VI/ передбачені підстави припинення державної служби. Крім загальних підстав, передбачених законодавством України про працю державна служба припиняється при порушенні умов реалізації права на державну службу, недотриманні вимог пов'язаних із проходженням державної служби, досягненням державним службовцем граничного віку проходження служби, виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на державній службі, відмові від прийняття присяги або її порушенні, неподанні, або поданні неправдивих, відомостей щодо доходів службовця, відставки для службовців, що займають посади першої або другої категорії.

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби. Рішення про припинення державної служби може бути оскаржене державним службовцем безпосередньо до суду.

Особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Дисциплінарна відповідальність застосовується до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який паплюжить його як державного службовця або дискредитує орган, в якому він працює. Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством України про працю, до службовців можуть застосовуватись такі стягнення як попередження про неповну службу відповідальність та затримка до одного року присвоєння чергового рангу або призначення на вищу посаду.

Отже, прийняття Закону України «Про державну службу» мало велике значення для врегулювання важливих проблем, пов'язаних із соціальним та економічним розвитком країни, а також правовим положенням осіб, що працюють в державних органах та їх апаратах. Разом з тим, практика реалізації Закону доводить, як багато відносин в галузі державної служби залишилось неврегульованими.

## Література

1. Див.: Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 3. - Ст. 10.
2. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 36. - Ст. 469.
3. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 53. - Ст. 793.
4. Див.: Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 9. - Ст. 108.
5. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 38. - Ст. 508.
6. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 4. - Ст. 20.
7. Див.: Відомості Верховної Ради України.- 1993. - № 52.- Ст. 490.
8. Див.: Відомості Верховної Ради. - 1995. - № 34. - Ст. 266.
9. Див.: Вісник державної служби України. - 1995. - № 3,4.

ББК 67

А 19

Видавець - Київський регіональний центр Академії правових наук України

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України

- А 19 Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Дубенко С.Д., Кисіль Л.Є., Коваленко В.Л., Коліушко І.Б., Кравець Є.Я. Крупчан О.Д., Леліков Г.І., Мандибура В.О., Нагребельний В.П., Нижник Н.Р., Оболенський О.Ю., Петришин О.В., Пузанова Г.Й., Тимофєєв В.О., Філіповський В.М.

Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку. За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В.Б.Авер'янова.- Київ, Видавничий Дім «Ін-Юре».- 1999.- 272 с.

**ISBN 966-7183-84-X**

В книзі розглядаються організаційно-правові основи функціонування і розвитку державної служби в Україні. Значна увага приділена теоретичним засадам державної служби, конкретним шляхам покращення організації діяльності державних службовців, доповнення і оновлення чинного законодавства в контексті завдань адміністративної реформи, а також порівняльно-правовому аспекту досліджуваної проблематики.

Для державних службовців, студентів і слухачів, які вивчають теорію і практику функціонування державної служби в Україні та за кордоном, науковців і викладачів вузів.

Науковий редактор: кандидат юридичних наук, доцент О.Д.Крупчан.

Редактор: М.С.Лопата

Науково-технічну підготовку видання здійснили: Г.В.Голуб, Я.Г.Назарина

Рецензент: кандидат юридичних наук, доцент В.В.Головченко

1203020100-004

А \_\_\_\_\_ Без оголош.

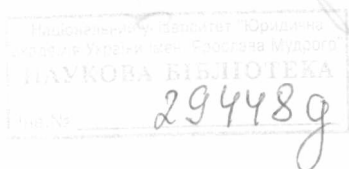
99

**ББК 67**

© Авер'янов В. Б.,  
Андрійко О.Ф.,  
Кисіль Л.Є.,  
Коваленко В.Л.,  
та інші, 1999

© Видавничий Дім  
«Ін-Юре», 1999

**ISBN 966-7183-84-X**



## ЗМІСТ

	стор.
Вступ .....	5
<b>РОЗДІЛ I. РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ</b>	
<b>Глава 1.</b> Реформування органів виконавчої влади - необхідна передумова динамічного розвитку державної служби .....	8
<b>Глава 2.</b> Основні напрямки розвитку і удосконалення державної служби .....	23
<b>Глава 3.</b> Посилення державного контролю у сфері виконавчої влади з питань державної служби .....	37
<b>Глава 4.</b> Врахування досвіду організації державної служби у демократичних країнах .....	46
<b>Глава 5.</b> Дещо із історії становлення державної служби .....	78
<b>РОЗДІЛ II. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ: СУЧАСНИЙ СТАН І РОЗВИТОК</b>	
<b>Глава 6.</b> Зміст інституту державної служби та його особливості у сфері виконавчої влади .....	84
<b>Глава 7.</b> Сучасний стан і проблеми законодавчого забезпечення державної служби в Україні .....	99
<b>Глава 8.</b> Напрямки реформування законодавства про державну службу .....	111
<b>Глава 9.</b> Поняття “посадова особа” у правовій науці і законодавстві .....	121
<b>Глава 10.</b> Особливості правового статусу керівника підприємства як різновиду посадової особи .....	129



Книгу підготував авторський колектив у складі:

- В.Б.АВЕР'ЯНОВ, доктор юридичних наук, професор (керівник авторського колективу) - передмова, глава 1, післямова;  
 О.Д.КРУПЧАН, кандидат юридичних наук, доцент - глава 1;  
 Г.І.ЛЕЛІКОВ, начальник Головного управління державної служби України - глава 2;  
 О.Ю.ОБОЛЕНСЬКИЙ, кандидат технічних наук, доцент - глави 2, 14;  
 О.Ф.АНДРІЙКО, кандидат юридичних наук, доцент - глава 3;  
 О.В.ПЕТРИШИН, доктор юридичних наук, доцент - глави 4, 8;  
**Є.Я.КРАВЕЦЬ** кандидат юридичних наук, доцент - глава 5;  
 С.Б.ДУБЕНКО, кандидат юридичних наук, доцент - глава 6;  
 Ю.П.БИТЯК, кандидат юридичних наук, професор - глава 7;  
 Г.Й.ПУЗАНОВА, кандидат юридичних наук, доцент - глава 7;  
 І.Б.КОЛІУШКО, народний депутат України - глава 8;  
 Л.Є.КИСІЛЬ, кандидат юридичних наук - глави 9, 10;  
 В.М.ФІЛІПОВСЬКИЙ, кандидат економічних наук, доцент - глава 11;  
 В.П.НАГРЕБЕЛЬНИЙ, кандидат юридичних наук, доцент - глава 11;  
 В.Л.КОВАЛЕНКО, науковий співробітник - глава 12;  
 В.О.МАНДИБУРА, кандидат економічних наук, доцент - глава 13;  
 В.О.ТИМОФЄЄВ, кандидат економічних наук, доцент - глава 13;  
 І.П.ГОЛОСНІЧЕНКО, доктор юридичних наук, професор - глава 15;  
 Н.Р.НИЖНИК, доктор юридичних наук, професор - глава 16.