МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Конспект лекцій

Рекомендується методичною радою Одеського державного екологічного університету Міністерства освіти і науки України як конспект лекцій (протокол № ___від _____ 2020 р.).

Одеса - 2020

УДК 35.08 : 005.591.4
Ж 13

Жавнерчик О.В.
Державна служба: Конспект лекцій. Одеса: ОДЕКУ, 2020. 184с.

В конспекті лекцій розглянуто теоретико-організаційні засади державної служби в Україні. Наведено еволюційні етапи становлення і розвитку державної служби в Україні, охарактеризовано основні етапи проходження державної служби: вступ на державну службу – службова кар'єра – припинення державної служби. Розглянуто основи антикорупційного законодавства та принципові засади відповідальності державних службовців. Приділена увага закордонному досвіду організації державної служби та напрямам подальшого її реформування відповідно до стандартів ЄС в контексті принципів «доброго урядування».

Конспект лекцій призначений для студентів денної і заочної форм навчання, які навчаються за освітньою програмою рівня вищої освіти бакалавр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

© Одеський державний
екологічний університет, 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА……... 6
1. ЗАГАЛЬНОНАУКОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ……. 8
1.1. Сутність держави та державного механізму …… 8
1.2. Поняття «державна служба»…… 12
1.3. Цілі та завдання державної служби ……... 15
1.4. Функції державної служби……... 16
1.5. Принципи державної служби…….. 19
2. ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ…….. 22
2.1. Виникнення та організація служби на українських землях в період середньовіччя (XI-XVII ст.)…… 22
2.2. Організація служби в добу Гетьманщини (XVII-XVIII ст.)…. 25
2.3. Служба в органах державної влади в українських губерніях Російської імперії……. 28
2.4. Інституціоналізація державної служби в період національного піднесення (1917-1920 рр.)…… 31
2.5. Особливості служби державі в радянський період…… 35
2.6. Формування та становлення державної служби в період незалежності України (1991 р. - наш час)……. 38
3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ …….. 43
3.1. Зарубіжні моделі організації державної (публічної служби)... 43
3.2. Громадянська служба у Федеративній Республіці Німеччина. 48
3.3. Цивільна служба у Великобританії…… 51
3.4. Цивільна служба у Сполучених Штатах Америки…… 54
3.5. Державна служба в країнах Східної Азії…… 59
3.6. Європейські стандарти державної служби …… 64
4. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ…… 71
4.1. Нормативно-правове регулювання державної служби……. 71
4.2. Закон України «Про державну службу»……. 75
4.3. Закон України «Про запобігання корупції»…… 79
5. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ…….. 83
5.1. Державні службовці: правовий статус…… 83
5.2. Права державних службовців…….. 84
5.3. Обов’язки державних службовців…… 90

5.4. Захист права на державну службу…… 91
6. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ…….. 95
6.1. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах…… 95
6.2. Патронатна служба…… 96
7. СЛУЖБОВА КАР'ЄРА…… 100
7.1. Вступ на державну службу…….. 100
7.2. Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби…… 104
7.3. Порядок призначення на посаду державної служби……. 108
7.4. Ранги державних службовців. …… 111
7.5. Просування державного службовця по службі…….. 113
8. РОБОЧИЙ ЧАС, ОПЛАТА ПРАЦІ, ЗАОХОЧЕННЯ ТА СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ…… 119
8.1. Робочий час і час відпочинку державних службовців. …… 119
8.2. Відпустки державних службовців……..... 121
8.3. Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії державних службовців…….. 123
8.4. Припинення державної служби. ……. 132
8.5. Пенсійне забезпечення державних службовців…… 138
9. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ. ОСНОВИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА……. 142
9.1. Службова дисципліна……... 142
9.2. Дисциплінарна відповідальність державного службовця: підстави для притягнення й види дисциплінарних стягнень…… 145
9.3. Матеріальна відповідальність державних службовців: обов'язок і порядок відшкодування шкоди…….. 153
9.4. Основи антикорупційного законодавства України…….. 155
9.5. Фінансовий контроль і моніторинг способу життя державних службовців…… 162
10. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ РОЗВИТКУ…….. 168
10.1. Методичні підходи до оцінювання ефективності державної служби……... 168
10.2. Принципи оцінювання результатів службової діяльності державного службовця…… 170
10.3. Процедура оцінювання службової діяльності державного

службовця……. 171
10.4. Проблеми розвитку інституту державної служби…….. 174
10.5. Напрями розвитку державної служби в Україні……. 176
ЛІТЕРАТУРА…….. 180

ПЕРЕДМОВА

Дисципліна «Державна служба» є необхідною складовою частиною підготовки майбутніх фахівців в сфері публічного управління та адміністрування, зважаючи на те, що триває процес реформування й модернізації державної служби в Україні з метою створення в нашій державі професійної, стабільної, високоефективної і авторитетної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення й користуватися довірою та повагою населення.

Метою вивчення дисципліни «Державна служба» є формування у студентів системних знань та практичних навичок щодо різноманітних аспектів професійної діяльності державних службовців.

Основними завданнями, що мають бути вирішені в процесі викладання дисципліни, є теоретична підготовка студентів і формування у них практичних навичок аналізу, планування, організації своєї діяльності на посаді у сфері державної служби. Результатом вивчення дисципліни є

За підсумками вивчення дисципліни «Державна служба» студенти повинні знати:

– поняття державної служби, концептуальні моделі, основні категорії; принципи державної служби;

– історичні етапи розвитку державної служби України;

– зарубіжні моделі організації державної служби;

– нормативно-правове забезпечення провадження державної служби в Україні;

– правовий статус державного службовця, його права, обов’язки і обмеження, пов’язані із державною службою;

– особливості прийняття на державну службу, кадровий резерв та процедуру проходження конкурсу на заміщення посад на державній службі;

– класифікацію посад і ранги державних службовців;

– основи планування і прогнозування службової кар’єри, підвищення кваліфікації;

– підстави і порядок припинення державної служби;

– соціальні гарантії для державних службовців, посадові оклади, надбавки і преміювання, пенсійне забезпечення державних службовців;

– основні положення антикорупційного законодавства, основні види відповідальності за корупційні правопорушення;

– напрями реформування державної служби в контексті кращого закордонного досвіду.

Компетентності, які повинні набути студенти в результаті вивчання дисципліни «Державна служба»:

- реалізації професійної діяльності у межах законодавства із дотриманням морально-етичних вимог;
- роботи з чинним законодавством в сфері державної служби;
- правового аналізу службових ситуацій;
- застосування методів контролю якості діяльності у сфері державної служби, ефективного використання робочого часу;
- використання прав щодо професійного навчання, обрання необхідних форм безперервного навчання;
- налагодження ефективної комунікації між населенням та посадовими особами органів державної влади і місцевого самоврядування;
- аналізу та ефективного застосування передового зарубіжного досвіду щодо організації державної служби та удосконалення її провадження;
- впровадження новітніх технологій при реалізації функцій державних органів;
- підпорядкування особистих інтересів державним пріоритетам та загальнолюдським цінностям;
- створення та підтримки високої репутації органів державної служби серед контактних аудиторій.

ТЕМА 1
ЗАГАЛЬНОНАУКОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Сутність держави та державного механізму.
1.2. Поняття «державна служба».
1.3. Цілі та завдання державної служби.
1.4. Функції державної служби.
1.5. Принципи державної служби.

1.1. Сутність держави та державного механізму.

Держава – це об'єднання суспільства, що виражає загальні (для всіх громадян) потреби, інтереси, цілі і волю та породжує владну силу суспільства – державну владу. Саме держава, реалізуючи легалізовану владу, має виключне право на встановлення загальнообов'язкових правил поведінки та формування регуляторної бази функціонування суб'єктів господарювання.

Теорії походження держави:

1. Патріархальна теорія (Арістотель, Р. Філмер). За даною теорією держава є природним продуктом розвитку людських спільнот і ототожнюється з політичним інститутом, який виникає на основі об'єднання сімей за географічним принципом. Арістотель вважав, що держава стає завершеним утворенням, якщо вона складається з декількох селищ і виникає заради життєвих потреб.

2. Теологічна теорія (Т. Аквінський). Теологічна теорія охоплює аналогічні за змістом традиційні концепції християнської культури, за якими державна влада виникла з волі надприродного чинника – Бога, її мета «загальне благо». «Божий закон» вищий від «природного», церква – вище держави, тому правителі не повинні порушувати її закони. Сучасна католицька церква підтримує божественний генезис ідеї про державу і принципи влади, існує навіть політичний напрям - клерикалізм, який прагне до посилення впливу церкви на усі сфери життя та державу.

3. Теорія суспільного договору (Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо). В роботах мислителів епохи Відродження та Нового часу держава розглядається як політичний інститут, як уособлення політичної влади, яка встановлює порядки та повністю домінує над суспільством. Сутність означеної теорії у тому, що держава виникає не з волі Бога, а створюється добровільно через суспільний договір суверенних громадян з правителем за законами людського розуму. На думку Т. Гоббса «…добровільна угода людей підкоритися людині або зборам людей у надії, що ця людина або ці збори зуміє захистити їх проти всіх інших. Таку державу можна назвати політичною державою…». Вимоги розуму - це вимоги природного права громадян на життя, свободу, рівність, недоторканість майна тощо. Заради

цього громадяни надають правителю та уряду (державі) відповідні повноваження, добровільно зобов´язуючись підкорятися їх волі, закону.

4. Теорія підкорення або насильства (Є. Дюринг, Л. Гумплович, К.Каутський). Фундатором теорії є польсько-австрійський соціолог Людвиг Гумплович («Раса і держава»). Дана теорія заснована на концепції соціального дарвінізму (перенесення на суспільство сформульованого Ч.Дарвіном закону боротьби видів за існування і виживання), передбачає що виникнення держави є результатом завоювання більш організованими і сильними групами людей гірше організованих і слабших спільнот. Тобто держава стає формою панування переможців над переможеними, сильніших над слабшими, і це результат соціального конфлікту, абсолютної ворожості, яка органічно притаманна людству.

5. Класова теорія. Основоположниками класової теорії є К. Маркс і Ф.Енгельс, які стверджували, що виникнення держави - це природно-історичний, об´єктивний процес. Держава започатковується на пізній фазі общинно-племінного ладу і розвивається впродовж тривалого історичного періоду. Основними умовами її утвердження (III—IV тис. до н. е.) були поява додаткового суспільного продукту внаслідок удосконалення продуктивних сил і виробничих відносин, виникнення майнової нерівності, розподілу праці, а також класів. Внаслідок цих процесів діяльність з управління суспільством поступово трансформується у відносно самостійну функцію, яку здійснює панівний клас. Цей клас (в антагоністичному суспільстві) за допомогою державного апарату («державної машини») тримає в покорі всі інші класи та верстви населення, завдяки володінню засобами виробництва експлуатує їх.

Сутність сучасної держави доцільно розкривати через її основні ознаки (табл.1.1).

Таблиця 1.1

Сутність держави та її ознаки

Ознака	Сутність
Єдина політична організація	Держава – це особлива політична організація публічної влади, яка має свою територію, суверенітет, видає закони, стягує податки з метою нормального функціонування суспільства, виступає як суб'єкт міжнародних відносин і виражає інтереси всього народу чи панівного класу (соціальних груп)
Охоплює усе населення країни в просторових межах	
Має спеціальний апарат управління	
Має у своєму розпорядженні апарат легального примусу	
В особі компетентних органів видає загальнообов'язкові юридичні норми, забезпечує їх реалізацію, тобто узгоджує індивідуальні, групові і суспільні інтереси	
Має єдину грошову систему	
Має офіційну систему оподаткування і фінансового контролю	
Має суверенітет	
Має формальні реквізити - офіційні символи	

Держава – це особлива, універсальна для даного суспільства організація, яка володіє унікальною владою (публічною, державною) і спеціалізованим апаратом управління суспільством.

Отже, якщо раніше сутністю держави була диктатура одного класу над іншим, то на сучасному етапі розвитку сутністю сучасної держави має бути соціальне партнерство як особлива система взаємовідносин спрямована на забезпечення справедливого розподілу ресурсів між сторонами соціальних відносин в умовах ринкової економіки шляхом співробітництва та компромісу.

Держава, як специфічна форма організації суспільства, зображує та забезпечує загальносуспільні інтереси та потреби й на цій основі об'єднує всіх членів суспільства; визначає межі своєї матеріальної бази (території) і таким чином об'єднує членів суспільства (громадян) за територіальним принципом; об'єднує все суспільство як ціле, на відміну від інших інститутів, які охоплюють лише окремі верстви населення; виступає принципалом від імені суспільства у відносинах з іншими державами та різними міжнародними організаціями; об'єднує членів суспільства з метою реалізації загальносуспільних програм, спрямованих на поліпшення добробуту їх життя; є верховною організацією, на відміну від інших загальносуспільних інститутів, підпорядкованих їй; характеризується ієрархічною централізованою внутрішньою структурою, тобто підпорядкованістю нижчих організаційних структур вищим, і загальносуспільним [13, с. 603].

Функції держави – це головні напрямки та види діяльності держави, обумовлені її завданнями й цілями, що характеризують її сутність.

Найбільш обґрунтованою в сучасних умовах класифікацією функцій держави (рис.1.1), на думку багатьох науковців, є класифікація за об'єктами державного впливу [9, с. 174].

Також поширена класифікація функцій держави на внутрішні (головні напрями діяльності держави щодо виконання внутрішніх завдань: економічна, політична, соціальна, екологічна, функція оподаткування і фінансового контролю, культурна, функція забезпечення режиму законності і правопорядку) і зовнішні (головні напрями діяльності держави щодо виконання нею зовнішніх завдань: захист країни, підтримування порядку, товариство з іншими державами тощо). Однак в сучасних умовах розподіл функцій держави на внутрішні та зовнішні набуває все більшої умовності. В умовах стрімкої глобалізації світу, коли практично всі країни пов'язані в розгалуженій мережі різноманітних взаємодій, які визначають характер виробництва, його обсяги, стандарти споживання, цінності та ідеали людей, - діяльність сучасної держави набуває все більш міжнародного характеру, а діяльність всередині країни значною мірою залежить від зовнішніх політичних та економічних умов.

Рис.1.1. Функції держави за об'єктами державного впливу.

Для реалізації своїх цілей і функцій держава створює і фінансує структуровану систему органів державної влади. Механізм сучасної держави – це система органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їх здійснення, яка діє на основі єдиних, законодавчо закріплених принципів, заснована на розподілі влади та наявності необхідних матеріальних придатків.

Поняття механізму держави розкривається через характерні риси чи якості:

1) механізм держави - це система органів державної влади, заснована на єдності принципів його організації та діяльності, закріплених у конституції держави;

2) державний механізм формується громадянами держави безпосереднім або опосередкованим шляхом;

3) базовим елементом механізму держави виступає державний орган. Державний орган виконує одну з функцій держави, виступає від імені держави;

4) механізм держави характеризується складною структурою, що показує певне місце, яке посідають у ній різні органи державної влади, їх співвідношення та взаємозв'язки (зокрема розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову);

5) між державним механізмом і функціями держави існує тісний зв'язок. Функції сучасної держави здійснюються, одержують своє реальне втілення за допомогою державного механізму, від функцій держави залежить структура державного механізму, оскільки вони безпосередньо впливають на виникнення, розвиток і зміст діяльності тих чи інших органів держави;

6) механізм держави для забезпечення виконання державних функцій має необхідні матеріальні засоби, так звану «матеріальну базу», на яку спираються у своїй діяльності окремі органи державної влади та органи місцевого самоврядування і без яких не може обходитись жодна держава (різні матеріальні цінності, бюджетні кошти, майно, споруди, підсобні приміщення, а також підприємства, установи, організації, що необхідні для функціонування органів державної влади).

Державний механізм за сучасних умов та викликів глобалізації й правової інтеграції, незалежно від його специфічних елементів, має відповідати певним вимогам. До такого роду вимог насамперед відносяться: націленість на досягнення мети, яка стоїть перед державним механізмом; ефективність, тобто досягнення мети найкращим чином, в найбільш короткі терміни і з найменшими затратами; іманентна здатність до розвитку та модернізації.

Поняття «механізм держави» тісно пов'язане з категорією «державний апарат». На думку багатьох вчених, «апарат держави – це система державних органів, взаємопов'язаних спільними принципами, єдністю кінцевої мети і взаємодією, наділених владними повноваженнями, що мають у своєму розпорядженні матеріально-технічні можливості для здійснення своїх функцій». Але сутність терміну «механізм держави» значно ширше, тому ототожнювати «механізм» з «апаратом» не можна, оскільки «апарат» – це професійні чиновники, зайняті різними видами управлінської діяльності [61]. В конкретних проявах соціуму державна влада проявляє себе через діяльність державних органів і державних службовців. Державні органи та державні службовці виконують державні функції і складають «апарат» держави в широкому сенсі цього слова. А отже, у сфері державного управління та державної служби державний апарат розглядається як публічно-правова інституціональна система органів державної влади, їх територіальних та внутрішніх підрозділів, посад державних службовців у цих органах.

1.2. Поняття «державна служба».

Необхідність державної служби зумовлена самим існуванням держави з її завданнями та функціями, а також потребою у формуванні персонального складу органів державної влади, нормативно-правовому врегулюванні державно-службових відносин державних службовців із зазначеними органами.

У науковій літературі термінологічне розуміння поняття «державної служби» заведено розглядати у широкому та вузькому розумінні. Так, у широкому розумінні під державною службою розуміється виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях; в органах державної влади, на підприємствах, установах, організаціях. У вузькому розумінні державну службу варто розглядати як виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних органах, у цьому випадку державна служба ототожнюється з виконанням посадовими особами своїх обов'язків за посадою у конкретному державному органі [28, с. 55].

Термін «державна служба» охоплює такі основні аспекти: професійна діяльність соціального прошарку суспільства; галузь науки; галузь українського законодавства; відповідна галузь права; спеціальність вищої освіти й навчальна дисципліна.

Розглядаючи поняття державної служби як професійної діяльності соціального прошарку суспільства, слід розглянути визначення служби в загальному розумінні. Служба – це робота, професійне заняття службовця, а також місце його роботи, будь-яка сфера діяльності. Під службою розуміють також діяльність, пов'язану з керівництвом, управлінням, прогнозуванням, плануванням, контролем, наглядом, обліком тощо. При цьому працівники, залучені до служби, створюють духовні цінності або реалізують функції управління.

Отже, служба – це вид діяльності людини, система установ, певний соціально-правовий інститут, створення духовних цінностей тощо. Таким чином, служба полягає в управлінні, забезпеченні та здійсненні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей. Особливим видом служби є державна служба [7, с. 22].

Державна служба охоплює формування організаційних та процесуальних основ діяльності державного апарату, побудову і правовий опис ієрархії посад, виявлення, відбір, підготовку, формування, розвиток, просування, оцінку, стимулювання та відповідальність державних службовців.

Як невіддільна частина державного апарату державна служба являє собою системний державний інститут, що складається з відповідних інститутів (економічного, соціального, культурного, правового, організаційного та ін.), а також процес забезпечення реалізації цілей суспільства і держави (табл.1.2).

За Законом України «Про державну службу» (ст. 1) державна служба являє собою публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, а саме щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм,

концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Таблиця 1.2

Системність визначення державної служби як інституту

Аспекти функціонування	**Специфіка діяльності**
Соціальний	державна служба як соціальна категорія - це форма віддзеркалення суспільних зв'язків та відносин, професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в органах державної влади на постійній основі
Політичний	діяльність з реалізації державної політики, що пов'язана з досягненням вироблених усіма політичними силами державно-політичних цілей і завдань у суспільстві й державі
Правовий	система юридичних норм, покликаних забезпечити формування, організацію та функціонування державних органів, установ й організацій, практичне виконання державними службовцями своїх службово-посадових прав і обов'язків
Інфраструктурно-процесуальний	забезпечення умов та реалізація механізмів, технологій і процедур функціонування механізму держави, практичне забезпечення чи реалізація завдань і функцій структурних складових державного апарату, компетенції органів державної влади чи місцевого самоврядування та ефективності реалізації завдань і функцій державної служби
Організаційний	система державних органів, установ, організацій, посад, а також організаційно-управлінських норм, способів, процедур, правил, стандартів і традицій, що складають єдиний механізм регулювання і координації сумісної діяльності державних службовців, надання взаємодії компонентам державної служби, узгодженості для досягнення і вирішення її цілей та завдань
Моральний	формування етичних засад державної служби

Як галузь науки державна служба вивчає й досліджує проблеми становлення та розвитку системи державної служби, сприяє удосконаленню всієї системи державного управління. Наукові дослідження

у сфері державної служби мають міждисциплінарний комплексний та охоплюють юридичні, політологічні, економічні, соціологічні, філософські, психологічні науки.

Як галузь законодавства державна служба – це система нормативних актів, в яких урегульовані державно-службові відносини. Державно-службові правовідносини, що тією чи іншою мірою є предметом різних галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, фінансового, кримінального та ін.), водночас мають певну єдність, зумовлену спільними цілями й завданнями державно-службового правового регулювання.

Як галузь права державна служба являє собою систему правових норм, що регламентують державно-службові відносини. Ця галузь права вивчає державно-службове законодавство, тобто законодавство про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Законодавчі ознаки державної служби наведені на рис.1.2.

Рис.1.2. Ключові характеристики (ознаки) державної служби.

Таким чином, як сполучна ланка між державою і громадянським суспільством, державна служба на демократичному етапі розвитку суспільної системи служить інтересам громадян, є важливим чинником здійснення соціальних, економічних і політичних перетворень.

1.3. Цілі та завдання державної служби.

Державна служба в України має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом постійного удосконалення різних аспектів організації діяльності та підвищення професіоналізації кадрового складу.

Основними ціннісними спрямуваннями державної служби, які визначені Конституцією України, є:

– охорона конституційного устрою та реалізація положень Конституції України;

– створення умов для розвитку громадянського суспільства;

– забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина;

– забезпечення результативної та ефективної діяльності органів державної влади відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг [7, с. 25].

Зазначені ціннісні спрямування, а також загальнолюдські цінності та законні інтереси суб'єктів публічної сфери шляхом формування пропозицій до державної політики та її реалізації конкретизують такі *цілі державної служби* як:

– забезпечення досягнення цілей державної політики та державних політик у певних публічних сферах;

– реалізація завдань і функцій держави через здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних із реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу;

– підготовка проєктів та виконанням політичних рішень, що приймаються Президентом України, Верховною Радою України, вищим органом виконавчої влади;

– формування й реалізацію державної політики загалом та у певних публічних сферах;

– забезпечення суспільного добробуту;

– інші.

Завдання державної служби передбачають спрямованість державної служби на утвердження та захист найважливіших соціальних цінностей: забезпечення суверенітету, незалежності, територіальної цілісності, демократичного розвитку України, гарантування реалізації прав і свобод людини та громадянина. Означені завдання конкретизуються у галузевому законодавстві, яким визначаються завдання конкретних державних органів.

Водночас державна служба як соціально-правовий інститут має забезпечувати стабільність управління та відігравати роль стабілізатора соціально-політичного життя, сприяючи врегулюванню політичних конфліктів і урівноважуючи дії різних політичних сил (забезпечення політичного партнерства).

1.4. Функції державної служби.

Цілі й завдання державної служби зумовлюють розкриття системно-функціонального аспекту державної служби як системи.

Функції державної служби зумовлені об'єктивно, зміст кожної функції визначається цілями, які постають перед державою та державним управлінням, а також специфікою об'єкта державного управління, особливостями державно-службових повноважень, сфери діяльності та посадових обов'язків державних службовців тощо (рис.1.3).

Рис.1.3. Класифікація функцій державної служби.

Серед функцій державної служби виділяють функції першого рівня, які передбачають позитивний вплив державної служби на загальнодержавні сфери життя (забезпечення ефективної роботи державного апарату; гарантування прав та свобод громадян; реалізація державної політики) та функції другого рівня, спрямовані на організаційне забезпечення власне системи державної служби (забезпечення процесів набору кадрів, проходження державної служби, підвищення кваліфікації, оцінка ефективності, матеріальне забезпечення здійснення державної служби).

Головні загальні функції державної служби такі:

– забезпечення формування пропозицій щодо державної політики та реалізації державної політики в управлінні процесами публічної сфери;

– надання адміністративних послуг;

– здійснення державного нагляду (контролю);

– управління державним майном, державними корпоративними правами;

– управління персоналом державних органів, або їх апаратів;

– здійснення ефективного управління державною службою;

– забезпечення зв'язків з громадськістю.

Основні функції, які реалізують державні службовці у процесі своєї професійної діяльності, такі:

– вироблення пропозицій до державної політики та державної політики в певних публічних сферах, прогнозування їх цілей та наслідків реалізації, визначення методів оцінки результатів впровадження зазначених політик;

– реалізація державної політики та моніторинг досягнення її цілей;

– надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам;

– інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади, тобто збирання, отримання, опрацювання та аналіз інформації, потрібної для здійснення державно-управлінської діяльності;

– прогнозування розвитку механізму держави, державного апарату, органів державної влади, державної служби, стандартів державного управління;

– прогнозування цілей та моделювання розвитку механізму держави, державного апарату, державної служби, органів державної влади, стандартів державного управління; будь-яких подій чи процесів у системі державної діяльності, в державній службі на основі отриманих даних, досягнень наукового аналізу, професійного досвіду та практики;

– планування як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, функцій держави (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьба з організованою злочинністю й корупцією в системі державної служби тощо), спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробка цілей і завдань, напрямів розвитку та реформи всієї державної діяльності й державної служби;

– організація як формування системи державної служби на базі встановлених цілей, принципів і підходів до цього процесу, визначення структури керівної й керованої систем у державній службі, визначення їх компетенції, взаємовідносин, взаємозв'язку; організація у вузькому значенні - це впорядкування структури функцій і повноважень органів державної влади, структури самих органів, штатів, персоналу, процесів державного управління;

– керівництво – встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності та окремих дій органів державної влади, керованих об'єктів;

– координація – погодження діяльності різних структур державного механізму для досягнення загальних цілей і завдань держави;

– розпорядництво, тобто оперативне регулювання режиму належної державної діяльності; у вузькому значенні – це поточні вказівки керівними державними службовцями;

– облік – фіксація та аналіз інформації щодо повноважень і переліку органів державної влади, державних управлінських рішень, реєстру посад державних службовців, кадрового складу державної служби, результатів реалізації державно-службових відносин тощо;

– контроль – визначення відповідності чи невідповідності фактичного стану державної служби, її структури та конкретних дій державних службовців потребам соціально-економічного розвитку держави.

1.5. Принципи державної служби.

Принципи державної служби як наукова категорія визначають вихідні положення та теоретичні ідеї, що відбивають об'єктивні закономірності розвитку суспільства й держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави (табл.1.2).

Конституційні принципи зумовлені положеннями Конституції України та конкретизуються у відповідних законодавчих актах. До конституційних принципів державної служби належать: служіння народу України; верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами; демократизм і законність; пріоритет прав і свобод людини та громадянина; гуманність і соціальна справедливість; єдність державної влади; поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову; рівний доступ громадян до державної служби; політична нейтральність державної служби, відокремлення релігійних об'єднань від держави.

Організаційно-функціональні принципи державної служби встановлюються у спеціальних законодавчих та інших актах про державну службу й визначають специфічні відносини державно-службового характеру. До них належать такі принципи: обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та їх керівниками в межах їх повноважень та згідно із законодавством України; єдність основних вимог, що висуваються до державних службовців; професіоналізм, компетентність, чесність, порядність, ініціативність, відданість справі при виконанні посадових обов'язків; прозорість у здійсненні державної служби; персональна відповідальність державних службовців за рішення, які вони готують і приймають, за неналежне виконання своїх посадових обов'язків; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян; соціальна захищеність державних службовців [7, с. 30].

Таблиця 1.2

Принципи державної служби (ст. 4) [39]

Верховенства права	– забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;
Законності	– обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
Професіоналізму	– компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;
Патріотизму	– відданість та вірне служіння Українському народові;
Доброчесності	– спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;
Ефективності	– раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
Забезпечення рівного доступу до державної служби	– заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;
Політичної неупередженості	– недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;
Прозорості	– відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;
Стабільності	– призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Змістовний теоретико-правовий аналіз принципів державної служби дозволяє вказати на такі особливості: вони мають основоположний концептуальний характер; є логічним виразом конституційних засад політико-правової взаємодії суспільства, особи і держави; мають системний науково обґрунтований характер; сприяють інституційному розвитку публічної служби; забезпечують доступність, інклюзивність права на державну службу; забезпечують прозорість, відкритість, публічність, інклюзивність саме державної служби; забезпечують ефективність, дієвість правового статусу державного службовця; забезпечують ефективність державної політики.

Принципи державної служби зумовлюють значущість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі державної служби.

Контрольні запитання:

1. Розкрийте сутність терміну «держава». Які ознаки та функції держави?
2. Що таке «механізм держави»? Як співвідносяться функції держави з державним механізмом?
3. Що являє собою державна служба в організаційному, політичному, правовому, соціальному та процесуальному аспектах?
4. Яке законодавче визначення терміну «державна служба»?
5. Наведіть характеристику державної служби як галузі науки і законодавства.
6. Розкрийте зміст терміну «державний службовець».
7. Які основні завдання державної служби?
8. Опишіть функції державної служби. Охарактеризуйте основні функції, які реалізують державні службовці.
9. Наведіть конституційні принципи державної служби.
10. Які функціональні принципи державної служби?

ТЕМА 2
ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

2.1. Виникнення та організація служби на українських землях в період середньовіччя (XI-XVII ст.).

2.2. Організація служби в добу Гетьманщини (XVII-XVIII ст.).

2.3. Служба в органах державної влади в українських губерніях Російської імперії.

2.4. Інституціоналізація державної служби в період національного піднесення (1917-1920 рр.).

2.5. Особливості служби державі в радянський період.

2.6. Формування та становлення державної служби в період незалежності України (1991 р. - наш час).

1. Виникнення та організація служби на українських землях в період середньовіччя (XI-XVII ст.).

І етап – часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (включаючи історичний період існування Галицько-Волинської держави). Період існування ранньої Київської Русі до XII століття слід вважати першим етапом виникнення державної служби. В цей період відбувається саме виникнення, а не розвиток чи становлення державної служби. Вона ще не є спеціальною, відокремленою трудовою діяльністю, яку виконують на професійній основі. Посади державної служби не були чітко визначеними, їхнє заміщення в залежності від політики правлячого князя відбувається або на засадах правонаступництва, або шляхом призначення, а в деяких випадках – шляхом обрання. Державні службовці виконують особисту волю князя в зв’язку з підлеглістю йому, обумовленою політикою сили та примусом. Державна служба представляє собою лише паростки державної служби в її сучасному розумінні.

З виникненням Давньоруської держави органи суспільного самоврядування, такі як народні збори, рада старійшин поступово втрачають своє значення, і на перше місце в управлінні виходить влада князя та його дружини, яка являла собою елементарний апарат управління. Князь був воєнним вождем і визначав зовнішню політику, обкладав вільне населення даниною і збирав її, чинив правосуддя [7, с. 89].

Реформи Володимира Великого (адміністративна, військова, судова, релігійна) завершили перетворення Давньоруської держави на ранньофеодальну монархію. Великий князь мав законодавчу, судову владу, контролював службовців, керував військом, організовував міжнародні зв'язки. Урізноманітнення функцій держави зумовлювало розростання управлінського апарату. Десяткова система управління (з тисяцькими,

соцькими, десяцькими), яка виросла з військово-дружинної організації, змінюється двірцево-вотчинною системою управління. За цією системою управління державою поєднувалось з управлінням княжим двором .

Приблизно із середини XII ст. утворюється княжий двір як структура державного управління, яка об'єднувала у своєму складі представників різних соціальних верств: від найближчого оточення князя, вищих урядовців (печатника, тисяцького, радників), великих бояр і воєвод до дворян і слуг. Усі вони були на княжій (державній) службі й були об'єднані особистими неформальними зв'язками [14, с.60-61]. Діяльність княжого двору охоплювала всі сфери життя держави. Вищими посадовими особами в апараті центрального управління князівств і земель були двірські, конюші, стольники. У їхньому підпорядкуванні перебували тіуни, вирники, отроки, дитячі, мечники та інші особи, які допомагали представникам князівської адміністрації здійснювати адміністративні та судові функції на місцях.

Таблиця 2.1

Посади в апараті центрального управління князівств

Посада	Посадові обов'язки
Князь*	Управління державою, видавав закони, «в своїх руках мав усю адміністрацію землі і провадив її безпосередньо», розпоряджався прибутками князівства, визначав рівень і характер податків, призначав свою адміністрацію
Дворський	Управитель князівського двору, голова апарату управління княжого домену, супроводжував князя в його походах за межі князівства, часто замість князя виконував суддівські функції, входив до складу боярської думи
Тисяцький (два види: земські в містах і княжі при дворі)	Буфер між князем і міською громадою, командував «малою дружиною» княжого двору, військовим контингентом
Печатник	Хранитель княжої печатки, відав князівською канцелярією, охороняв князівську скарбницю (князівський архів)
Стольник	Своєчасне надходження доходів з князівських земель
Воєвода	Воєначальник. Воєводи формально не входили до княжого двору, але воєводами ставали й вищі чини двору: двірські, тисяцькі, навіть княжий печатник.

Після входження українських земель до складу *Великого князівства Литовського* для організації управління державою була запозичена існуюча система управління та зміст владних повноважень кожного з представників влади. Фактично Україна складалася з великих удільних, майже самостійних князівств, державно-політичний зв'язок яких з центральною владою обмежувався визнанням васальної залежності і обов'язком брати участь у військових заходах. Остаточно державний апарат Великого князівства Литовського склався в другій половині XV ст. і

поділявся на центральний, який безпосередньо управляв урядом, та регіональний, завданням якого було забезпечення функціонування великокнязівської влади на місцях [14, с.79]. До центральної частини апарату належали близько 35 урядів, які за організацією можна поділити на три групи: *військовий апарат, канцелярію великого князя і двірські посади*.

Центральною фігурою був *маршалок земський*, який заміщував князя на засіданнях Пани-ради за його відсутності. Його заступником був *маршалок двірський*, який був проводирем дворян, що служили при великокняжому дворі. Наступною значною фігурою був *канцлер* (спочатку секретар при монарху, з 1458р. посада – великий писар), до компетенції якого належало складання важливих державних документів, ведення дипломатичних переговорів, зберігання великої державної печатки. Заступником канцлера був *підканцлер* (посада введена в 1556 р.). Він завідував менш важливими державними справами і був хранителем малої державної печатки. Важливими фігурами були *земський і двірський підскарбії*, які завідували фінансами держави й особистою казною князя.

На чолі війська стояв *гетьман земський* (пізніше він став називатися великим гетьманом), а на чолі найманого війська - гетьман двірський (пізніше - польний гетьман). У мирний час гетьман не мав ніякої влади, його обов'язки починалися тільки після оголошення мобілізації і формування війська силами місцевої адміністрації. Під час військових дій його влада була необмеженою, йому належав суд над тими, що провинилися, незалежно від їхніх чинів і звань. При гетьманах були земський і двірський хорунжі, які носили і охороняли корогви.

На початку XVI ст. відбувається уніфікація адміністративно-територіального поділу Великого князівства Литовського. Основною адміністративною одиницею ставало воєводство, яке ділилося на повіти (староства), а ті, своєю чергою, - на волості. У системі місцевої адміністрації *воєвода* займав центральне місце. Він призначався великим князем практично на необмежений термін, відповідав за збирання державних і великокняжих податків, формування війська, оборону своєї території, творив вищий суд. Повіти (староства) очолювали *старости*, які не лише виконували функції державних службовців, а й стежили за станом великокняжого господарства, яке перебувало на його території. Вони також збирали податки, мали право суду, відповідали за постачання ратників у військо. Їх помічниками були *возні*, на яких покладалося виконання судових рішень, спостереження за перебігом судового процесу. На чолі волості стояв *волосний староста*, якому підпорядковувався *волосний писар*. Вони стежили за своєчасністю сплати податків, громадським порядком та ін. У литовській державній практиці також поширеним було обіймання однією людиною відразу кількох посад. На місцях діяли: намісники, городниці, каштеляни, маршалки, децькі, вижи,

увязчи, осмніки, які слідкували за збиранням податків, ремонтом шляхів і укріплень. Ці кадри воєводи і старости зазвичай формували зі свого оточення. Важливу роль в областях відігравали ключники і митники. Їхній статус був вищий за намісничих слуг, оскільки ці посадовці підпорядковувалися безпосередньо великому князеві [14, с.90].

Під час призначення на посаду кожен війт та урядник складали присягу, яка була на той час обрядом, який передбачав обітницю в церкві або костелі. Присяга того часу була такого змісту: «*Я присягаю панові Богу всемогутньому і найяснішому панові нашому, королеві польському, також усьому поспільству цього міста. Хочу бути вірним і справедливість – однаково як багатим, так і убогим, сусідам і гостям – чинити і множити, а несправедливість нищити. Права, привілеї, дарчі, а також посполитий міський пожиток стерегти і множити, наскільки вмію і можу. Таємниць міських словом або вчинком нікому не виказувати. Сварок у місті не допускати, сиріт і вдів, згідно зі своїми можливостями, боронити. І тим не поступлюся через приязнь, страх, дарунки і таке інше. Тож допоможи мені, пане Боже*» [3, с. 151].

Таким чином, в умовах формування та становлення феодальних відносин у добу середньовіччя на українських землях утворювався розгалужений апарат управління, який поєднував у собі родові традиції та приватно-публічні відносини. Протягом 800 років на українських землях діяли різні системи управління: десяткова (військово-адміністративна модель) і двірцево-вотчинна (публічно-приватна модель) та існували відповідні службові відносини, а саме сюзеренно-васальні, або договірні.

2.2. Організація служби в добу Гетьманщини (XVII-XVIII ст.).

ІІ етап – період існування Козацької держави – Запорізької Січі. Оскільки Запорізька Січ являла собою повноцінну державу із всіма притаманними їй ознаками, то і державна служба в ці часи характеризується сталістю, чіткістю повноважень та функцій державних службовців, ієрархічністю посад, підпорядкованістю підлеглих не на основі особистої залежності, а в силу займаної посади, сплачуваністю. Саме в цей час державна служба стала інструментом ефективного управління державою, а державні службовці у вигляді козацької старшини, гетьмана, впроваджували інтереси держави через відповідні козацькі державні органи на чітко визначених посадах.

Організація служби в новоствореній козацько-гетьманській державі ґрунтувалася на давніх традиціях врядування - виборності та колегіальності прийняття суспільно-важливих рішень, тобто політичний режим Гетьманщини XVII-XVIII ст. поєднував у собі сучасні елементи як прямої, так і опосередкованої демократії та базувався на полково-сотенному адміністративному устрої.

Очолював уряд і виконавчу гілку влади *гетьман*, який за традицією набував владних повноважень у результаті виборів на Загальній чи Генеральній раді. Скликати раду та головувати на ній міг сам гетьман або *вища старшина* в особі найвпливовішого з них - *генерального обозного*, до функціональних обов'язків якого входило керування Генеральною військовою артилерією, її матеріальне забезпечення, підбір і представлення для затвердження гетьманом та генеральною старшиною відповідного її штату - *осавула, хорунжого, писаря, довбиша* ((политаврщик) відав військовими клейнодами (прапорами, бунчуками, литаврами, сурмами) і був основним організатором усіх колективних зібрань у Січі)*, пушкаря* (відання січовим арсеналом (гарматами, боєприпасами та іншою стрілецькою зброєю), наглядач січової в'язниці)*, гармашів, товмачів* (перекладачі та дорадники на переговорах з іноземними послами чи купцями) та ін. На його службу покладалося й ведення реєстру козацького війська. Інколи як наказний гетьман він виступав начальником окремих козацьких формувань та заступав гетьмана під час його відсутності в країні. Нерідко генеральні обозні очолювали повноважні посольства до закордонних правителів. Таку саму роль, як і генеральний обозний у військових справах, у цивільних справах відігравав *генеральний писар*, який був найбільше посвячений у справи поточної внутрішньої та зовнішньої політики.

Деякі дослідники іменували *військового писаря* «генеральним секретарем», або «першим міністром» Війська Запорозького. У його віданні було практично все січове діловодство, одержання, підготовка та пересилання офіційної кореспонденції. Тому в його підпорядкуванні перебувала також канцелярія з підписарями, писарчуками, канцеляристами, підканцеляристами, копіїстами, реєстраторами і товмачами, яка вела активний обмін документацією як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Загалом посада військового писаря вимагала значної освіченості, дипломатичності та високої відповідальності за доручену справу. І коли претендент підтверджував високий професіоналізм і морально-ділові чесноти, то козаки щорічно переобирали таких осіб на цю посаду [14, с.195].

Потреби в ефективному державному управлінні зумовили необхідність створення мережі місцевих полкових канцелярій. Роботу цих канцелярій організовував полковий писар, якому підпорядковувався штат канцеляристів. На них покладалися підготовка різних документів, що виходили з канцелярії, ведення книг з поточного діловодства, де фіксувався зміст офіційної документації, а також робилися копії гетьманських універсалів. Завдяки високому рівню освіти уряд залучав їх до загальнодержавних справ, виконання яких вимагало широкої ерудиції і систематичних знань, насамперед у галузі юриспруденції. Середовище

військових канцеляристів було одним із джерел формування старшинської еліти.

Здавна у Війську Запорозькому існувала і служба *військового судді*. Загалом у січовому судочинстві військовий суддя був першою правничою інстанцією, куди зверталися курінні отамани з невирішеними справами своїх козаків або інші конфліктуючі сторони. У повсякденній діяльності військовий суддя переважно розглядав кримінальні та цивільні справи, пропонував сторонам конфлікту свій варіант його розв'язання. У разі згоди учасників судової тяганини суддя оголошував свій вердикт і справа закінчувалася. Якщо не так, конфліктуючі козаки відсилалися до останньої інстанції – суду кошового отамана чи навіть виносилися на раду, де справа вирішувалася остаточно. Часто генеральні судді виконували різноманітні доручення гетьмана, зокрема дипломатичні, та функції наказного гетьмана у військових походах. Здебільшого увінчувала службову кар'єру козацької старшини служба генерального судді [7, с. 93].

Важливим посадовцем з-поміж січової військової старшини, яка мала прямий стосунок до судочинства у Січі, був *кошовий осавул*. Він стежив за дотриманням правопорядку та благочинною поведінкою січовиків, не лише в Січі, а й у всьому Запорожжі; організовував супровід посольських місій, купецьких караванів, промислових ватаг; забезпечував доставку та розподіл жалування поміж січовою старшиною; у військовому поході організовував розвідку та вибір місця встановлення табору, слідкував за порядком та охороною останнього тощо. Разом із тим значний відсоток повноважень військового осавула займали судові справи.

З другої половини XVII - початку XVIII ст. посісти старшинські уряди можна було через традиційну процедуру обрання на Генеральній або Старшинській раді та гетьманське призначення. Згідно із січовою традицією врядування під час нових виборів гетьмана увесь склад генеральної старшини йшов у відставку. Однак більшість генеральних старшин зберігали за собою свої посади. Владу втрачали лише ті з них, хто скомпрометував себе перед російською владою, яка все активніше втручалася в українські справи, або надто тісно був пов'язаний з попереднім, уже скинутим гетьманом.

Наступ російського абсолютизму на автономні права Гетьманату у XVIII ст. призвів до того, що після 1709 р. гетьман мав право призначати на генеральні посади лише спільно зі старшиною, і то лише отримавши на це попередній дозвіл царського уряду.

Таким чином, особливістю еволюції політичної системи Гетьманщини було те, що Українська держава лише дуже короткий час існувала як самодостатній політичний організм. Номінальна васальна залежність від влади російського царя, задекларована в Переяславсько-Московському договорі 1654 р., швидко трансформувалася в більш жорсткі форми залежності, а політична автономія Гетьманату поступилася місцем

адміністративній, за якої зберігалося самоуправління при здійсненні внутрішньої політики та функціонування українських владних інституцій на основі власного законодавства і традицій. У цьому плані роль служб в управлінні суспільним розвитком Гетьманщини під тиском політичної системи Російської імперії хоч поступово і втрачала свій авторитет та значення, але продовжувала залишалася відносно самостійним і важливим інструментарієм управління.

2.3. Служба в органах державної влади в українських губерніях Російської імперії.

Після ліквідації автономії України наприкінці XVIII ст. на неї були поширені загальноімперський адміністративний устрій і законодавство про державну службу. Імперське законодавство про державну службу почало формуватися з петровською модернізацією управлінської діяльності, коли відбувався перехід від традиційної моделі державного управління до раціональної, внаслідок чого значно зросла роль правильно організованої («регулярної») держави в житті суспільства.

Початком перетворення державної служби в Росії було скасування місництва у 1682 р. Спробою встановити нову систему чинів був проєкт Статуту про службове старшинство бояр, окольничих, думних людей за 34 статтями, розроблений за царювання Федора Олексійовича (1676-1682). Перші кроки з підготовки Табеля про ранги датуються початком XVIII ст., хоча основна робота здійснювалася у 1719-1722 рр. Збирання матеріалу покладалося на Іноземну колегію, яка вивчала законодавство про чини Англії, Франції, Голландії, Данії, Пруссії, Швеції, а також враховувала заведену російську практику [7, с. 96].

Законодавство про державну службу почало формуватися з петровською модернізацією управлінської діяльності, коли відбувався перехід від традиційної моделі державного управління до раціональної, внаслідок чого значно зросла роль правильно організованої («регулярної») держави в житті суспільства. Генеральний регламент 1720 р. зафіксував відносини службовців із монархом, які полягали у служінні державі й обстоюванні її інтересів, регламентував стосунки між підлеглим і керівником, а також між керівником і підлеглим. Табель про ранги 1722 р. відмінив успадкування службових місць і встановив три види державної служби: *військову, цивільну і придворну*. Табель про ранги раціоналізував службу, визначивши чітку систему залежності посад і чинів, порядок проходження служби (від нижчих чинів до вищих), суттєво перемістив акцент з походження на особисті заслуги. Ці акти узалежнили державну службу від суб'єкта верховної влади, ототожнюючи службу імператорові зі службою державі та батьківщині [14, с.291].

Табель про ранги, затверджений Петром I 24 січня 1722 р., вперше чітко поділив державну службу на *військову і цивільну*, а останню, своєю

чергою, - на *статську і придворну*. Відповідно виділялися чини: військові, статські та придворні. Табель про ранги поділив також службовців на дві групи: *табельне чиновництво та канцелярських службовців*.

Новий чиновний поділ виходив з принципу службової вислуги і змінив старий поділ дворян на чини думні (бояри, окольничі, думні дворяни, думні дяки; всі вони засідали в Боярській думі - вищому дорадчому органі при царі), столичні (стольники, спальники та ін., включаючи дворян московських), провінційні (дворяни і діти боярські по «городах», тобто по повітах).

Усі чини поділялися на 14 рангів (класів), починаючи з XIV (нижчого) і закінчуючи I (вищим). Призначення військових, військово-морських і цивільних чинів на службу здійснювалося згідно з їх класом. Замість старого порядку заміщення посад в армії і державному апараті - за ступенем знатності - запроваджувався новий - за особистими заслугами, здібностями, досвідом тощо. Табель про ранги з деякими змінами діяв до початку XX ст. Табель про ранги встановлював зверхність військових чинів над цивільними: якщо на військовій службі вже XIV клас (фендрік) надавав право на спадкове дворянство, то в цивільній службі таке право набувалося чином VIII класу (колезький асесор). Чини поділялися на оберофицерські (до IX класу), штабофицерські й генеральські; чини вищого генералітету (I-II класи) виділялися окремо.

Становлення системи цивільного чинонадання в Росії в основному було завершене указом Олександра I від 1 серпня 1801 р. Оскільки на відміну від армії цивільне чиновництво комплектувалося значною мірою за рахунок недворянських елементів, то питання регулювання складу чиновників посідало помітне місце в діяльності уряду. Це зумовлювалося і тим, що запровадження в Табелі про ранги одночасно датської і німецької системи чинів і класів, в якій перевага віддавалася чину, а не посаді, було пов'язане з певними труднощами, оскільки на відміну від військової служби, в цивільній надання чинів не лімітувалося кількістю вакансій. Це призводило до того, що при відкритті вакансій на вищі посади, як правило, було кілька кандидатів, які мали відповідні чини. Переважне право на посаду мав старший у чині, а при рівності чинів - старший за часом його надання. Оскільки цивільні чини набувалися переважно за вислугою років, то їх отримання ставало майже автоматичним. Цим, як вважалося, забезпечується певна незалежність чиновника від його безпосереднього начальника.

Подальше унормування пов'язане із законами «Про порядок вступу на державну службу» від 14 жовтня 1827 р. і «Про порядок подальшого надання чинів» від 25 червня 1834 р.. Діти чиновників отримували прийнятні права вступу на державну службу. Частка помісних дворян у складі цивільного чиновництва зменшувалось, почасти і через зростання загальної чисельності управлінців. Уряд вбачав ідеальне вирішення

проблеми організації цивільної служби в тому, щоб, з одного боку, забезпечити заміщення усіх нижчих вакансій, а, з другого - відкрити шлях до посад середнього і вищого рівнів виключно для спеціально підготовлених осіб, переважно з-поміж спадкового дворянства .

Указ «Про канцелярських службовців цивільного відомства» 1827 р. встановлював чотири категорії осіб, які користувалися правом державної служби: перша - спадкові дворяни, друга - діти особистих дворян, купців першої гільдії, духовенства, третя - діти нижчих канцелярських службовців, які не мали класних чинів, четверта - особи, що не мали права на цивільну службу, але були прийняті на неї до видання вказаного закону. Щоб отримати перший класний чин, для кожної категорії встановлювалися різні терміни вислуги - відповідно 2, 4, 6 і 12 років. Згідно з «Положением о порядке производства в чины по гражданской службе» 1834 р. для перших трьох категорій вислуга скорочувалася до одного, двох і чотирьох років за умови освітнього цензу.

За Миколи I було напрацьовано та запроваджено цілісну нормативно-правову базу державної служби. Маніфестом від *6 грудня 1831* р. про дворянські вибори Микола I зрівняв виборну службу з призначуваною, поширив на неї Табель про ранги, як і відповідальність за її відбування. Вже 1832 р. було укладено збірник законодавчих актів щодо умов проходження державної служби. «Свод уставов о службе гражданской» поділявся на «Свод устава по определению от правительства» і «Свод устава по выборам». Набув також чинності «Свод устава о пенсиях и единовременых пособиях» (1832 р.), а «Положением о порядке производства в чины по гражданской службе» (1834 р.) додавалися до походження ще два критерії службового зростання: старанність («усердие») і вислуга років. Почала регулярно виходити «Общая роспись начальствующих, и всех должностных лиц Российской империи», що укладалася на основі іменних указів Миколи I. Для кожної державної установи були розроблені нормативні акти, якими визначалися функції посадовців, порядок діловодства (як, наприклад, «Про порядок провадження справ у казенних палатах» (1831 р.).

У другій половині XIX ст. були внесені певні зміни у порядок проходження державної служби. Законом від 9 грудня 1856 р. «Про терміни надання чинів по службі цивільній» були скасовані пільги за вислугою років залежно від освіти. Встановлювалися загальні для всіх терміни вислуги: у XIV-IX кл. - по три роки в кожному, в VIII-VI кл. - по чотири роки. Разом з тим було збережено правило призначення при вступі на службу в той клас, на який давало *право закінчення того чи іншого навчального закладу* та успіхи в навчанні. Підвищувалися також вимоги для отримання спадкового дворянства: тепер воно набувалося після отримання чину VI класу (полковника), а по цивільному відомству - IV класу (дійсного статського радника).

Подальше впорядкування державної служби продовжувалось і в 1886 р., після оприлюднення «Положения об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях Западных и Царства Польского», «Уставов эмеритальных касс гражданского ведомства» та інших актів. «Положение…» виокремлювало імперські особливості державної служби в західному регіоні імперії, а «Уставы…» та ін. – встановлювали нові форми пенсійного забезпечення державних службовців. Завдяки цим і попереднім законодавчим актам державна служба набула правового оформлення, зміст якого правники визначали як сукупність публічно-правових відносин, що виникають між державою та її службовцями під час впровадження державних завдань у сферах соціального і громадського життя, коли ті діють від імені держави, будучи наділеними при цьому необхідними повноваженнями і правами [7, с. 98; 14, с.291-292].

Завдяки цим і попереднім законодавчим актам державна служба набула правового оформлення, зміст якого правники визначали як сукупність публічно-правових відносин, що виникають між державою та її службовцями під час виконання державних завдань у сферах соціального і громадського життя, коли ті діють від імені держави, наділені при цьому необхідними повноваженнями і правами.

2.4. Інституціоналізація державної служби в період національного піднесення (1917-1920 рр.).

Після отримання звістки про падіння царського режиму (13 березня 1917р.) за кілька днів представники найголовніших установ і організацій міста утворили *Виконавчий комітет*, що мав утримувати порядок і діяти від імені Тимчасового уряду. 17 березня була створена *Центральна Рада*. 23 червня Центральна Рада видала І Універсал, який репрезентував Центральну Раду як вищий представницький орган українського народу. Реалізацію висунутих у І Універсалі положень було покладено на перший «уряд» автономної України - *Генеральний Секретаріат*, утворений 29 червня 1917 р. Його очолив *Володимир Винниченко*, який одночасно виконував обов'язки генерального секретаря внутрішніх справ. Уряд мав, з одного боку, звітувати перед Центральною Радою, а з другого - затверджуватися Тимчасовим урядом Росії.

Оперативне керівництво поточною роботою в період між сесіями Центральної Ради покладалося на *Комітет УЦР*, який у липні 1917 р. було перейменовано на *Малу Раду*. Для вирішення окремих справ і підготовки питань на розгляд сесії були створені постійні й тимчасові комісії. Одночасно з формуванням цих інституцій в Україні створювалася власна система діловодства. Серед перших у цьому плані заходів Центральної Ради було створення *канцелярії*.

29 липня Генеральним Секретаріатом був підготовлений Статут Вищого Управління України, що мав унормувати відносини між двома урядами, проте цей державно-правовий документ був відхилений Тимчасовим урядом, натомість 17 серпня з'явилася видана Петроградом «Тимчасова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні». Згідно з цією Інструкцією Генеральний Секретаріат є органом Тимчасового уряду, а не Центральної Ради - вищого органу народного представництва України. Відповідно остання фактично перетворювалася на якийсь дорадчий, приватний орган при Генеральному Секретаріатові, позбавлений законодавчих прав. Згідно з Інструкцією майже вдвічі скорочувалася чисельність генеральних секретарів, новий уряд позбавлявся найважливіших сфер державної діяльності - військової, продовольчої, судової, транспортної, поштової [7, с. 103].

Поступово виробилися методи і форми праці щодо підготовки постанов, рішень і законів, ужито низку заходів щодо підвищення культури діловодства в державному апараті: створено канцелярію Центральної Ради, а з формуванням Генерального секретаріату й канцелярії в усіх секретаріатах; діловодство почало здійснюватися українською мовою з публікацією законодавчих документів паралельно російською, єврейською і польською мовами; впроваджено зразки оформлення розпорядчих документів; затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правовими актами; створено Секретаріат генерального писаря; запроваджено посаду розпорядника справами уряду, який з 18 січня 1918 р. став іменуватися Радою народних міністрів.

3 листопада 1917 р. уряд Центральної Ради у своїй декларації «Від Генерального Секретаріату України» ультимативно підпорядкував собі всі державні й адміністративні служби і фактично оголосив себе єдиною і вищою виконавчою владою на теренах колишньої підросійської України.

7 листопада Центральна Рада III Універсалом проголосила створення Української Народної Республіки як федеративної складової частини демократичної республіки Росія. Фактично ж за умов невизнання Центральною Радою нововстановленої влади більшовиків у Петрограді це поклало початок нового етапу в історії України - руху до створення незалежної держави.

22 листопада 1917 р. уряд ухвалив законопроєкт про державні інституції в УНР. Водночас згідно з рішенням Генерального секретаріату урядовим службовцям за винятком генеральних секретарів заборонялося «одночасно бути і членами Центральної Ради», а також було визнано «принципіально небажаним, щоб генеральні секретарі і службовці Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах».

25 листопада 1917 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР», проте за цим законом залишалися чинними всі попередні закони та постанови, які мали силу на території УНР, також діяли всі державні установи, які були в Україні до 7 листопада. А всі особи, які обіймали посади на державній службі до 7 листопада, залишалися на своїх місцях.

Для підвищення ефективності власної діяльності уряд делегував частину повноважень виділеним з його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії з охорони ладу тощо). Рада народних міністрів у березні 1918 р. розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної посади, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ.

Правове регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади УНР здійснювалося на підставі III та IV Універсалів Центральної Ради та затверджених нею урядових декларацій. Однак ці документи містили багато загального й чітко не визначали принципів формування, структури, юридичного статусу та компетенції українського уряду.

До останнього дня існування «першої» УНР Центральна Рада не прийняла жодного нормативно-правового акта, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою - Центральною Радою - і вищою виконавчою - Генеральним секретаріатом (Радою народних міністрів) - владою. Звісно, це призводило до протистояння гілок влади. Крім того, Центральна Рада не прийняла жодного нормативно-правового документа, який унормував би статус державної служби та державно-службових відносин в Україні протягом 1917-1918 рр.

29 квітня 1918 р. в результаті силового усунення Центральної Ради на зміну парламентській за формою, демократичній за сутністю, соціалістичній за ідейною спрямованістю УНР прийшла *Українська Держава* у формі гетьманату. Період Української Держави 1918 р., особливо з позицій державного управління, є маловивченим. Кардинально новим у цій добі було становлення абсолютно протилежної моделі державного управління, яка сформувалася за Центральної Ради (перехід від парламентської до президентської республіки). Главою держави та виконавчої влади був Гетьман *Павло Петрович Скоропадський* (1873-1945 рр.).

У добу Української Держави 1918 р. було зроблено чимало для державного будівництва. За різними оцінками, було прийнято близько 400 нормативно-правових актів. Стосовно визначення статусу, місця та ролі державної служби в ті часи потрібно зазначити, що був визначений реєстр державних посад, зв'язок службовця з державою, порядок призначення та

звільнення, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів, а також спеціальний орган, який був відповідальний за організацію та супроводження державної служби в Українській Державі.

Систематизація та впорядкованість інституту державної служби України відбулась лише в добу гетьманату П.Скоропадського. Згідно з розпорядженням Гетьмана, яке викладено у «Грамоті», були звільнені з посад, що є абсолютно логічним, тільки міністри та їх заступники. Всі інші співробітники апаратів міністерств, при їх бажанні, залишалися на своїх робочих місцях. Безумовно, слід зазначити, що Гетьман, Голова Ради Міністрів та міністри намагалися залучати (здебільшого це їм вдалося) професіоналів та спеціалістів зі значним життєвим та управлінським досвідом.

Реєстр державних посад. На виконання рішення Малої Ради Міністрів для впорядковування штатної структури та уніфікації Гетьман П.Скоропадський 25 червня 1918 р. підписав за поданням Ради Міністрів Закон «Про нормальний розпис, утримання службовців в центральних урядових установах цивільних відомств». Усі державні службовці поділялись на класи за посадою і пенсійним забезпеченням. Усі службовці міністерств ділилися на 10 посадових класів. Перший – мав лише голова уряду, II – міністри, III – їхні заступники, IV – директори департаментів. І так аж до X, який присвоювався тому ж таки практикантові. Пенсію першого рангу могли одержати прем'єр, міністри, їхні заступники. Загалом ранг пенсії відставав від посадового класу на 2-3 позиції. Найнижчим у міністерстві був сьомий пенсійний ранг [14, с.466].

Штатний розпис посад державних службовців у вищих та центральних органах державної влади Української Держави 1918 р., характеризувався тим, що старші фахівці та фахівці мали дуже високі класи посад та оклади, яких було в кожному міністерстві від 2 до 5 осіб, вони були тією аналітичною групою, яка розробляла законопроєкти й внутрішньо-нормативні документи міністерств та відомств. Урядовці 1-го - 3-го рангів (їх ще називали канцелярськими урядовцями) разом з практикантами, були найнижчою та найбільш численною ланкою в центральному апараті, виконували всю повсякденну та рутинну роботу. Позитивним було закріплення таких посад державних службовців, як бухгалтери (головний бухгалтер міністерства в ієрархічній сходинці займав V клас (клас посади віце-директора департаменту)).

Порядок призначення та звільнення. Відповідно до закону від 24 липня 1918 р. «Про порядок призначення осіб на урядову службу» на державні посади I та II класу призначав лише Гетьман (Голова Ради Міністрів, міністри, Державний секретар та Державний контролер). На посади, що відповідають III класу, призначали згідно з наказом, підписаним Гетьманом та відповідним міністром, скріпленим підписом Державного секретаря. Посади IV класу обіймали згідно з наказом

Гетьмана, скріпленим підписом відповідного міністра (директори департаментів, окремих управлінь, головних управлінь, старші фахівці). На засіданні Ради Міністрів кандидатури на державні посади III та IV класів в обов'язковому порядку мали пройти атестацію та узгодження. Лише після ухвали Урядом кандидати затверджувалися на посадах з прийняттям на державну службу. Державні службовці V класу (віце-директори департаментів, головних управлінь, урядовці з особливих доручень, головні бухгалтери, старші фахівці) призначалися згідно з наказом відповідного міністра після затвердження Гетьманом поданих списків кандидатур із службовими характеристиками та рекомендаціями. Службовців VI класу (начальники відділів, урядовці з особливих доручень, фахівці, старші бухгалтери) міністр призначав власноручно, без погодження з вищими інстанціями. Заміщення на посади VII класу й нижче регламентувалися порядком, установленим у кожному окремому відомстві особисто міністром. Звільнення з посад усіх класів здійснюється в тому самому порядку, що й призначення.

Державні службовці на відміну від чинних суддів, прокурорських і слідчих працівників не користувались імунітетом недоторканності. Постанова Ради міністрів від 24 вересня «Про заходи проти осіб, які загрожують правопорядку та державній безпеці Української Держави» дозволяла арешти державних службовців, але при цьому передбачалося, що протягом трьох днів буде проінформоване їхнє начальство.

Після зречення П.Скоропадського на українських землях з 14 грудня 1918 р. поновлюється Українська Народна Республіка. Її ще називають «другою» УНР. Верховним органом управління стала *Директорія* на чолі з В.Винниченком. Період Директорії УНР характеризується значною нестабільністю та втратою контрольованої української території. Що стосується питання розвитку державної служби та державно-службових відносин, то 13 жовтня 1919 р. Радою Народних Міністрів був ухвалений «Закон про урочисту обітницю Директорії, міністрів, урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Народній Республіці».

Таким чином, попри складний та суперечливий етап національного піднесення, а особливо в добу Української Держави 1918 р., був започаткований процес формування та становлення інституту вітчизняної державної служби в Україні.

2.5. Особливості служби державі в радянський період.

В період Радянського Союзу, попри офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служба все ж існувала, регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала

правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження з визначення проблем державної служби.

Особливістю державної служби в ці часи слід назвати, по-перше, те, що державні службовці слугували більше своєму керівникові, ніж загальному громадському інтересові та державі, та, по-друге,– її усічену структуру: якщо загальноприйнята структура державної служби має вигляд «держава – державний орган – службовець», то в радянські часи такий елемент як «державний орган» виключався з неї, внаслідок чого службовець по суті отримував завдання не від державного органу з визначеною компетенцією, а від держави.

У радянській Україні не існувало державно-правової організації, яка б мала юридичне визначення державної служби, проте дослідники радянської доби відзначали наявність *державного апарату*, під яким розуміли працівників радянських, господарських та інших органів. Слід відзначити спрямувальну діяльність комуністичної партії щодо зміцнення цього апарату, поліпшення якості його роботи, адже питання державного апарату незмінно стояли на всіх партійних з'їздах, конференціях, пленумах ЦК Комуністичної партії.

Сама система державної служби не мала чітких параметрів, тим більше що в умовах жорсткої централізації і суцільного одержавлення на службі у Кремля перебувало, по суті, все працююче населення, включаючи управлінців у громадських організаціях. Як правило, держслужбовцями вважалися представники адміністративно-управлінського персоналу, діапазон якого був досить широкий – від уряду до адміністрацій підприємств. Перелік або номенклатура партійних і державних посад різних рівнів не була сталою, чітко визначеною, а навпаки, змінювалася під впливом тих чи інших обставин. До них належали: структурні зміни всередині партійних, державних і господарських органів (ліквідація, об’єднання або виникнення нових міністерств, укрупнення колгоспів), специфіка регіонів, умови діяльності місцевих партійних організацій і радянських органів (збільшення контингенту державних службовців у політично нестабільній Західній Україні), масштаби і складність поставлених завдань тощо. В Україні також поступово сформувалася дворівнева система партійної бюрократії. Номенклатуру ЦК, обкомів, міськкомів і райкомів КП(б)У було розподілено на дві частини – основну та контрольно-облікову, по кожній з яких узгоджено перелік посад. Основна створювалася й асоціювалася з елітарною частиною, куди переважно входили відповідальні працівники апарату ЦК, секретарі обкомів, перші секретарі міськкомів, окружкомів і райкомів партії. Контрольно-облікова номенклатура увібрала в себе кадри вищої ланки – завідувачів відділами обкомів і великих міськкомів, секретарів міськкомів і райкомів [15, с. 388, 390].

Особовий склад державних органів, власне кажучи, і вважався службовим державним апаратом в юридичному розумінні. Державні службовці мали практично здійснювати державні функції у формі планування, обліку, контролю, нагляду, фінансування, встановлення нових правил, забезпечення їх реалізації заходами переконання, а в деяких необхідних випадках - і заходами державного примусу.

Ознаками державної служби вважалася можливість: а) працювати в державній установі або на підприємстві; б) займати певну посаду в державній установі або підприємстві; в) одержувати зарплату за виконану роботу від держави.

Під радянською державною службою розуміють окремий вид трудової діяльності особи, що займає в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави.

Не допускалася сумісна служба в одній установі або на підприємстві осіб, поєднаних родинними зв'язками (батьки, подружжя, сестри, брати, сини, дочки, а також брати і сестри батьків) у тих випадках, коли сумісна робота пов'язана з підлеглістю або підконтрольністю одного з них іншому. Виняток допускається щодо осіб, які займають підконтрольні або підлеглі обирані посади, а також посади викладачів, лікарів та ін.

Державний службовець не міг бути повіреним третіх осіб у справах установ і підприємств, у яких він перебував на службі. Не могли перебувати на службі в радянському державному апараті особи, яким служба була заборонена за вироком суду.

За встановленою в радянському адміністративному праві класифікацією державні службовці поділялися на такі групи:

а) допоміжний обслуговуючий персонал і службовці, які виконують спеціальні роботи;

б) службові особи;

в) представники влади [7, с. 109].

До *допоміжного обслуговуючого персоналу* належали державні службовці, дії яких не породжували прямо чи безпосередньо жодних юридичних наслідків, однак створювали необхідні умови для успішного виконання роботи іншими працівниками державного апарату (підготовка матеріалів, оформлення їх і т. ін.), які працювали в канцеляріях державних установ. Державні службовці, які виконували спеціальні роботи в державному апараті (лікарі, інженери, бухгалтери і т. ін.), своїми діями могли встановлювати, змінять або припиняти юридичні відносини, а характер їхньої діяльності вимагав наявності у них спеціальних знань і навичок, що зумовлював особливості в правовому регламентуванні їх праці.

Службовими особами вважалися державні службовці, які безпосередньо здійснювали в межах своєї компетенції організаційно-

владні функції, пов'язані з обов'язками з управління установою, підприємством або окремою його ділянкою, тобто адміністративні, господарські або інші обов'язки, пов'язані з можливістю проводити дії юридичного значення. Службові особи, крім матеріально-технічних операцій, могли встановлювати, змінювати або припиняти правові відносини (зарахування і звільнення працівника, накладання стягнення, видання наказів, розпорядження грошовими і матеріальними засобами, керування роботою нижчих органів і підпорядкованих їм по службі працівників і т. ін. Майстер на виробництві, завідувач відділом виконкому місцевої Ради депутатів трудящих, ректор університету та інші розглядалися як службові особи.

Серед службових осіб виділялася ще більш вузька група *представників влади*, яким надавалося право в необхідних випадках вживати заходів державного примусу відносно інших осіб поза певним державним органом.

Радянські державно-службові відносини включали умови і правовий порядок оформлення зарахування особи на державну службу. Умови вступу на державну службу поділялися на загальні і спеціальні. *Загальні умови* полягали в тому, щоб відповідна особа: а) мала, як правило, радянське громадянство; б) не перебувала в ув'язненні або не була позбавлена судом права займати ту чи іншу посаду в державному апараті; в) відповідала певній посаді за своїми діловими і політичними якостями.

Спеціальними умовами були: проходження спеціальних атестаційних комісій; екзамени або іспити (для державних морських лоцманів та ін.); конкурси (для викладацького складу вищих навчальних закладів); наступне затвердження на посаді вищою інстанцією (головного бухгалтера, директора школи та ін.); наявність спеціальних знань, ступенів і дипломів (для викладачів вищої школи і працівників науково-дослідних установ); наявність спеціальної освіти (наприклад, для осіб, які займають посади лікарів та ін.); наявність певного стажу та ін.

Протягом всього радянського періоду існувала номенклатурна бюрократія, для якої характерними були таємність, закритість та суворий відбір за єдиним критерієм – партійною відданістю. Номенклатура, як радянський феномен, полягала в тому, що призначення на всі важливі посади, так само як і звільнення, розглядались і затверджувались партійними комітетами відповідного рівня, а управлінські рішення водночас цілком залежали від особистої волі партійного лідера чи його оточення.

2.6. Формування та становлення державної служби в період незалежності України (1991 р. - наш час).

Становлення державної служби і її кадрового потенціалу визначив Закон України «Про державну службу», прийнятий 16 грудня 1993 р. за №

3723-XII. Законодавча і нормативно-правова база державної служби отримала розвиток в указах і розпорядженнях Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, наказах центрального органу з питань державної служби.

Особливо слід відзначити Указ Президента України «Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади» від 6 серпня 1994 р. № 429/94 і постанови Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» від 2 квітня 1994 р. № 209 та «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8 вересня 1994 р. № 681, які започаткували вертикаль управління у сфері державної служби.

На розвиток положень Закону України «Про державну службу» приймаються укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які стосувалися питань вдосконалення роботи із кадрами, систем підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації, порядку проведення службового розслідування, порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади (1994-1996рр.), та визначили головні шляхи практичної реалізації Закону України «Про державну службу», сприяли утворенню концептуальної рамки структурної і змістової розбудови державної служби.

Указом Президента України у 1999 р. Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів перейменоване в Головне управління державної служби України та набувало спеціального статусу як орган, підзвітний та підконтрольний Президентові України.

Питання організації дієвого контролю за дотриманням вимог законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією, а особливо після прийняття *Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 рр.*, затвердженої Указом Президента від 24 квітня 1998 р. № 367/98, було передумовою розширення змісту контрольно-ревізійної роботи, яка передбачала здійснення систематичного контролю за дотриманням вимог зазначеного законодавства, аналіз організації, проведення та результативності атестації державних службовців; декларування державними службовцями доходів; дотримання конкурсного відбору на державну службу і вивчення стану виконавської дисципліни та практики приймання на роботу тощо.

Питання становлення професійної державної служби безпосередньо пов'язане з розвитком системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, яка фактично створена заново. Указом Президента України від 4 березня 1992 р. був створений Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, на базі якого Указом Президента України від 30 травня 1995 р. (з 2003 р.

нова назва) *Національну академія державного управління при Президентові України*, яка готує кадри для роботи на посадах I-IV категорій, забезпечує підвищення кваліфікації керівних працівників органів державної влади.

Основні напрями Концепції адміністративної реформи визначили зміст *Стратегії реформування системи державної служби в Україні*, затвердженої Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000. Цей документ став основою для розбудови професійної державної служби, програмні засади якої були викладені в Указі Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р., Указом чітко визначено, що професійна підготовка державних службовців передбачає: здобуття вищої освіти за спеціальностями освітньої галузі «Державне управління»; навчання за програмами функціональної спеціалізації «Державна служба» спеціальностей інших галузей, спрямованих на діяльність у певній сфері державного управління, а також навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; навчання в аспірантурі та докторантурі.

На реалізацію завдань Стратегії реформування державної служби було прийнято низку інших важливих нормативних актів, серед яких варто виокремити *Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу*, схвалену Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278, та Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746, ключовою ідеєю яких визначено реформування державної служби з метою наближення до світових демократичних зразків.

Зокрема, у *Програмі розвитку державної служби на 2005-2010* роки зазначалося, що державна служба є складовою державного управління, спрямованою на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти.

Отже, за роки існування державна служба України у своєму розвитку пройшла такі основні етапи:

1) протягом 1994-1999 рр. створені засади для розбудови сучасної державної служби, утворено спеціально уповноважений орган з питань державної служби, унормовано ключові питання її функціонування: визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, сформовано систему професійного навчання та ін.;

2) протягом 2000-2004 рр. Стратегією реформування системи державної служби в Україні визначено напрями реформування та подальшого розвитку державної служби, започатковано наукову програму дослідження розвитку державної служби, змінено порядок ведення

службового розслідування, формування кадрового резерву, проведення конкурсу на вакантні посади, введено щорічну оцінку державних службовців, удосконалено роботу кадрових служб. Закладено підґрунтя для залучення молоді до державної служби та створення умов для її професійного зростання. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу заклала підвалини подальшої трансформації державної служби.

3) з 2005 р. тривала реалізація Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, вжиті заходи з адаптації державної служби до принципів організації Європейського адміністративного простору. Задля подальшого розвитку та вдосконалення функціонування державної служби Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. було схвалено Концепцію розвитку законодавства про державну службу [15, с. 486].

4) з 2011 р. розпочалась модернізація інституту державної служби, яка триває і до сьогодні. Важливим кроком на шляху до модернізації державної служби з метою вдосконалення управління державною службою в Україні стало створення єдиного органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою – Національного агентства України з питань державної служби (Указ Президента України від 18 липня 2011 р. «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби». Згодом, в умовах проголошених реформ постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500 було затверджене нове Положення про Національне агентство України з питань державної служби.

1 травня 2016 року набрав чинності новий Закон України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу». Розроблено та прийнято біля 50 підзаконних нормативно-правових актів для впровадження Закону, у т. ч. біля 40 рішень Кабінету Міністрів України, зокрема: «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 р. № 47; «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» від 03.03.2016 р. № 48; «Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами» від 03.03.2016 р. № 49; «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» від 03.03.2016 р. № 50; «Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців» від 22.03.2016 р. № 64; «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» від 25.03.2016 р. № 243; «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. № 246; «Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям» від 06.04.2016 р. № 289; «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»» від 22.07.2016 р. № 448; «Про умови

оплати праці працівників патронатних служб в державних органах» від 22.07.2016 р. № 448; «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 р. № 158; «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»» від 06.08.2016 р. № 72; тощо.

Таким чином, бачення нової державної служби ґрунтується на принципах, визначених новим Законом України «Про державну службу» (верховенство права, законність, патріотизм, доброчесність, професіоналізм, політична нейтральність, лояльність, публічність, прозорість, стабільність, відповідальність та рівний доступ до державної служби).

Контрольні запитання:

1. Як було організовано державну службу на українських землях в період середньовіччя (XI-XVII ст.)?
2. Опишіть функції посадових осіб княжого двору.
3. Як трансформувалось управління державою за часів Великого князівства Литовського?
4. Якою була організація служби в добу Гетьманщини (XVII-XVIII ст.)?
5. Які демократичні аспекти використовувались у козацькій державі?
6. Опишіть функціональні обов’язки посадових осіб виконавчої гілки влади в Козацько-Гетьманській державі.
7. Охарактеризуйте службу в органах державної влади в українських губерніях Російської імперії.
8. Які новели встановив Табель про ранги, затверджений Петром I 24 січня 1722 р.?
9. Якими були трансформації державної служби в період національного піднесення (1917-1920 рр.)?
10. Охарактеризуйте статус державної служби гетьманата П.Скоропадського.
11. Які особливості служби державі в радянський період?
12. Наведіть принципи радянської державної служби.
13. Охарактеризуйте становлення державної служби в період незалежності України (1991 р. - наш час).
14. Охарактеризуйте нормативно-правові акти становлення державної служби незалежної України.
15. Наведіть особливості модернізації інституту державної служби з 2011р.

ТЕМА 3
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Зарубіжні моделі організації державної (публічної служби).
3.2. Громадянська служба у Федеративній Республіці Німеччина.
3.3. Цивільна служба у Великобританії.
3.4. Цивільна служба у Сполучених Штатах Америки.
3.5. Державна служба в країнах Східної Азії.
3.6. Європейські стандарти державної служби.

3.1. Зарубіжні моделі організації державної (публічної служби).

Публічна служба – це діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, учителів та ін. Публічна служба в широкому розумінні здійснюється працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто законодавчої, виконавчої та судової), державних підприємств, установ і організацій, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, а також установ. У вузькому розумінні публічна служба - це діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У країнах романо-германської системи права[1] використовується багато підходів до визначення публічної служби та її сфери. Наприклад, у Франції публічна служба охоплює службу в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах. До публічних службовців належать також учителі, викладачі ВНЗ, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси публічних службовців. У загальному статуті публічної служби виділяються: публічна служба держави, територіальна публічна служба та медична публічна служба.

У Федеративній Республіці Німеччина поняття публічної служби є загальним для позначення всіх службових відносин з об'єднаннями, установами та фондами публічного права. До публічної служби належать не лише службові відносини з федеральними органами управління (адміністраціями), а й з органами управління на рівні земель, муніципалітетів і з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-

[1] Романо-германський (нормативно-актний) тип правової системи поширений у Франції, Бельгії, Голландії, Італії, Іспанії, ФРН, Австрії, Швейцарії, скандинавських країнах. Правові системи слов'янських країн, зокрема Росії та України, споріднені саме цьому типові правової системи, яка характеризується чіткою системою джерел права, серед яких основною формою є *нормативно-правовий акт.* Нормативно-правові акти, як правило, побудовані за такою ієрархічною схемою: конституційні (органічні) закони - звичайні (поточні) закони - підзаконні акти. Поширені кодифіковані нормативно-правові акти.

правовій формі. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників.

У країнах англо-американської правової системи[2] термін «публічна служба» позначає професійну діяльність у всіх організаціях публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, в тому числі вчителів, лікарів та ін. Водночас для позначення діяльності професійних чиновників - службовців державного (урядового) апарату в цих країнах, як правило, вживається термін «цивільна служба».

Отже, публічна (цивільна) служба являє собою суттєво різні соціальні організації, що тією чи іншою мірою (в конкретних державах) пов'язані з вирішенням державних завдань.

Ключові характеристики організації публічної служби знаходять своє відображення у відповідній моделі (від лат. modulus – «міра, аналог, зразок»). Модель організації публічної служби – це систематизована множина умов і характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості.

З позиції системного підходу організація публічної служби – це комплекс заходів, засобів, ресурсів і важелів щодо формування системи установ та організацій, умов діяльності й розвитку їх працівників, з метою реалізації конституційних гарантій і цілей розвитку держави. Вона включає в себе такі складові:

1) інституційну: впорядковану систему органів публічної служби, а також органів управління її розвитком;

2) правову: нормативно-правові акти, що регулюють функціонування системи публічної служби та окремих її елементів;

3) ресурсну: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, науково-методичне, інформаційне та інше забезпечення;

4) організаційно-технологічну: механізми та інструменти добору кадрів на публічну службу, стимулювання їх діяльності, оцінювання праці, організація взаємовідносин, реалізації публічної політики і т.ін.;

5) культурно-ціннісну: корпоративну культуру в системі публічної служби та ціннісні орієнтації публічних службовців [62, с.142].

В історично-географічному аспекті у фаховій літературі виокремлюють три типи моделей державної служби: східну та два західних

[2] В основу англо-американського права покладено загальне право (common law) Великобританії, яке сформувалося в результаті діяльності королівських судів, рішення яких визнавались такими, що мають обов'язкову силу для нижчих судів. Шляхом прийняття нових судових рішень забезпечувався розвиток спочатку загального права, а пізніше і права справедливості (equity), яке склалось в результаті діяльності суду канцлера. Загальне право і право справедливості сформували прецедентне право, до якого пізніше добавилось статутне право (statute law), яке включає також акти, прийняті парламентом. Відсутні кодифіковані акти цивільного законодавства – кодекси, закони приймаються щодо окремих інститутів - юридичних осіб, права власності, купівлі-продажу тощо. Вони не систематизуються, є лише окремі систематизовані акти, які стосуються лише деяких інститутів.

типи - континентальний (континентальна Європейська) та англо-американський. Зазначається, що така класифікація має скоріш країнознавчий зміст. Принципова відмінність двох західних типів полягає в тому, що в континентальній Європі демократизація політичної системи відбулася значно пізніше, ніж виникнення системи управління державою.

Незважаючи на спільну основну мету та стратегії, кожна із країн в залежності від історичних особливостей становлення, економічного розвитку, політичного та адміністративного устрою, розвиває державну службу за певним сценарієм (рис.3.1).

Рис.3.1. Особливості розвитку публічної (державної) служби [55].

У зарубіжній літературі з державного управління широко вживаються терміни «цивільна служба» (sivil service), «громадська служба» (public service), «урядова служба» (government service). Часто ці поняття вживаються як синоніми, однак є специфічні термінологічні аспекти: на цивільній (громадській) службі функціонують постійні професійні службовці, які не можуть бути усунуті з посади; на урядовій службі зайняті вищі державні чиновники, які змінюються на підставі системи

«здобування», тобто чиновники призначаються на державні посади за політичні заслуги і термін їх служби залежить від часу перебування на чолі уряду лідера партії, прихильниками якої вони є [7, с. 293].

Отже, у системах державної (публічної, цивільної) служби зарубіжних країн діють як політичні чиновники, так і професійні державні службовці. Традиції та закони кожної країни передбачають особливий порядок діяльності інституту державної служби, що має яскраво виражену соціокультурну специфіку.

Найчастіше у дослідженнях щодо моделей публічної служби зазначають такі моделі – кар'єрна (романо-германська), посадова (англосаксонська), змішана. Також використовуються такі класифікації моделей публічної служби як – меритократична, імперська, бюрократична, адміністративна, ринкова, трудова, менеджерська та інші [16, с.230-231; 30, с.43-44].

Важливою характерною рисою *кар'єрної моделі* є призначення службовця на найнижчу посаду та просування його по службі за вислугою років. Основна її риса – орієнтація на «закритість» кар'єри і нематеріальні пільги і гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, пенсійні гарантії, стабільність статусу). Вступ на державну службу відбувається на основі конкурсного іспиту за принципом рівності всіх кандидатів. Обов'язковими умовами при вступі є наявність базової освіти та спеціальне попереднє навчання. Заробітна плата визначається фіксованою сіткою оплати праці та законодавчо затвердженими окладами. Рівень оплати залежить від посади, стажу та рангу державного службовця. Певним недоліком такої моделі є відсутність можливості міжвідомчої мобільності чиновників, що стало однією з найбільш гострих проблем кар'єрних моделей.

При *посадовій моделі* публічної служби набір проводиться на конкретну посаду та існує вільне переміщення службовців між державним та приватним секторами. Перевага надається короткостроковим потребам у професіональному персоналі. Вступ на державну службу здійснюється на підставі письмового іспиту у загальному порядку. У той же час англо-саксонська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Вся система прийому, навчання та просування по службі організована так, щоб створити тип професійного управлінця, адміністратора широкого профілю (дженераліста). Оплата праці залежить від тарифної сітки і диференціації за результатами роботи. Крім того, в цих країнах створена гнучка система премій і бонусів, заснованих на методиках оцінки державних органів та персоналу. Просування по службових сходах для більшості чиновників проводиться згідно принципам системи заслуг – відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їх службової діяльності.

Різновидом посадової моделі можна вважати *корпоративну модель* публічної служби, основою якої є орієнтація на потреби ринку праці, відмова від номенклатурної побудови штату та застосування основ корпоративного управління. Для корпоративної моделі вступ на державну службу є результатом жорсткого конкурсного відбору за принципом «правильна людина на вакансію». Особливістю даної моделі в Новій Зеландії є контрактна система трудових відносин з державними службовцями. При вступі на службу практично немає таких понять, як «ліміт штатної чисельності» і «реєстр посад». Перший керівник державного органу сам має право вирішувати, скільки потрібно працівників для досягнення поставленої мети (проектна система роботи). Характерними особливостями «корпоративної» моделі можна вважати: повну орієнтацію на ринок праці; відмова від чіткого визначення штатної чисельності держслужбовців; впровадження принципів корпоративного управління.

Актуальною на сьогодні залишається одна з найдавніших моделей публічної служби – *меритократична*. На сьогодні щораз частіше науковці та практики звертаються до вивчення та використання у публічній службі знань, навиків, ділових та особистісних якостей службовців. Базовим критерієм при просуванні службовця є його досягнення, наявність якісних характеристик, талантів, високий рівень освіти. Посадові оклади працівників при меритократичній моделі часто прирівняні до окладів працівників такого ж рівня у приватному секторі.

Елітна (східно-азійська) модель публічної служби характеризується сильним державним апаратом, сильним громадським контролем, високою оплатою праці службовців, врахуванням знань, навиків та особистої мотивації до службової діяльності. Критерієм для просування по службі є ефективність роботи службовця, якій надають перевагу порівняно з його вислугою років. Ефективність роботи службовця передбачається ще на стадії його підготовки. Найбільш здібних, перспективних кандидатів вибирають із кадрового резерву, в якому існує можливість виявити кадровий потенціал, забезпечити найбільш перспективних кандидатів стипендіями для навчання, направленнями на навчання закордон. Кадровий резерв у такому випадку є ефективним механізмом, який дає змогу вибрати найбільш перспективних службовців та забезпечити високий рівень професіоналізму публічної служби загалом. Східно-азіатська модель відзначена наступними основними характеристиками: сформовано сильну державу з ефективним державним апаратом; державна служба перебуває під постійним контролем громадськості, а також вважається почесною і престижною, так як стабільна і добре оплачується; державний службовець, його знання, трудові навички та мотивація трудової поведінки – вирішальний фактор, що визначає якість і рівень управлінської діяльності; зарплата державного службовця переглядається

щороку і складається з базового окладу, надбавки за професіоналізм і надбавки, що враховує економічний стан країни.

Трудова модель державної служби займає особливе місце серед інших адміністративно-правових систем. Державна служба цих країн (КНР, Куба і т.д.) ґрунтується на принципах партійності, номенклатури, адміністративної ієрархії і централізму. Діяльність чиновників регламентована партійними рішеннями, а адміністративна діяльність носить дещо підлеглий, в порівнянні з партійною діяльністю, характер. Державна служба в багатьох випадках прирівнюється до загальної трудової діяльності. Таким чином, відбувається ототожнення правового становища державних службовців і службовців (осіб найманої праці).

3.2. Громадянська служба у Федеративній Республіці Німеччина

Сучасний Уряд Німеччини має досить сильну федеральну адміністрацію. Юридично вона відповідає за контроль зовнішніх відносин, збирання податків, оборону, транспорт, поштову службу, програми соціального забезпечення та розвідувальну діяльність. Проте на практиці Федеральний Уряд контролює лише найбільш загальні внутрішні програми. Так, навіть збирання податків центральна адміністрація здійснює спільно з урядами земель. Більшість внутрішніх програм здійснюються адміністрацією земель за спільного федерального керівництва.

Нині у Федеративній Республіці Німеччина кожна із 16 земель має власну конституцію та свою організацію управління.

Слід зазначити, що в Німеччині не існує поняття «державна служба». Після Першої світової війни виник термін «громадянська служба».

З функціонального погляду «*громадянська служба*» - це діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління. В інституціональному плані під громадянською службою розуміють певне коло осіб, для яких виконання публічних справ є професійною діяльністю.

У ФРН громадянська служба охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників. Критерієм розрізнення є правова форма призначення:

- для чиновника - це акт призначення, що видається в особливому порядку компетентною владою;

- для службовця та працівника - це договір про вступ на службу, що укладається сторонами.

Чиновників виділено в групу особливо довірених осіб, спеціально наділених управлінськими функціями та пов'язаних із ними особливим правовим і політичним статусами.

Німецька система публічної служби належить до кар'єрної моделі, характеризується наявністю в галузі підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають «поетапним», оскільки він

складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку, та стажування у федеральних або земельних органах управління (рис.3.2).

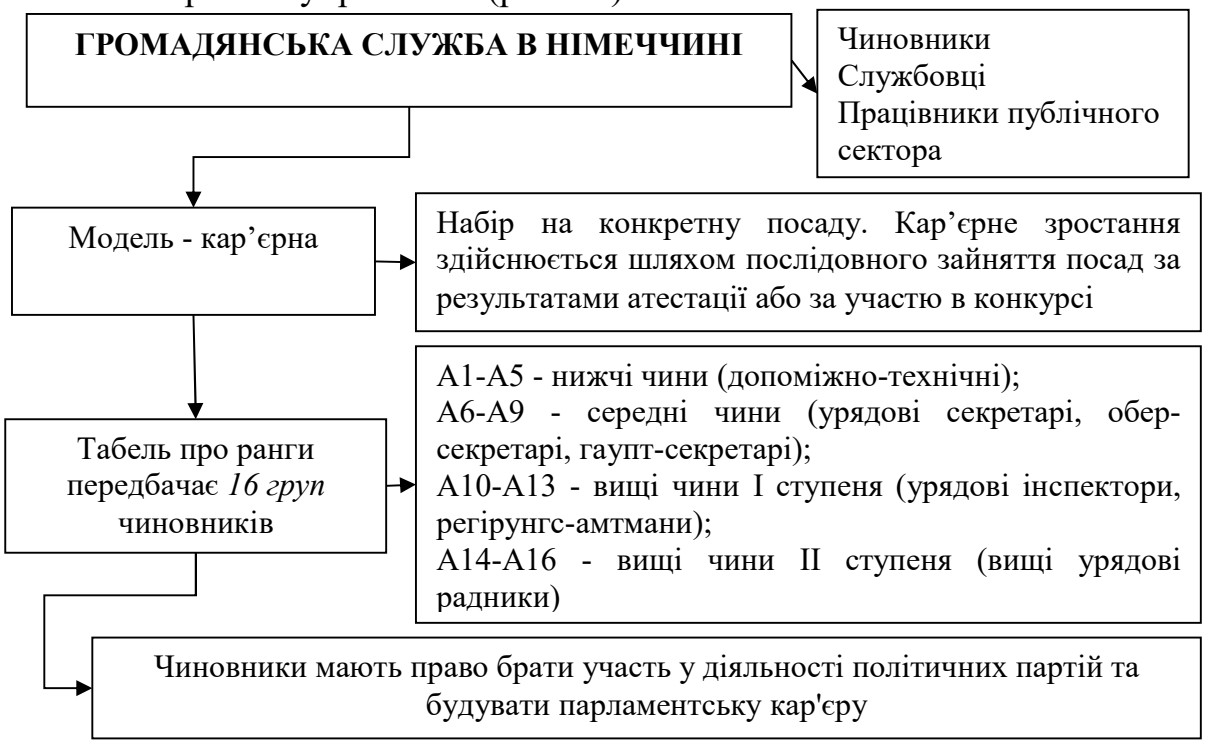

Рис. 3.2. Особливості «громадянської служби» в Німеччині.

Посади на публічній службі Німеччини об'єднані в «кар'єру» (Laufbahnen) - групу посад від нижчої до вищої, що вимагають однакового освітнього рівня для прийняття на них. Для того щоб одержати посаду простого рівня, кандидату достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи, посади середнього рівня можуть обіймати особи, які успішно закінчили реальну школу і мають відповідну професійну підготовку. Посади підвищеного рівня вимагають від кандидата диплом про закінчення інституту або атестата про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право вступу до вищих навчальних закладів, публічна служба вищого рівня вимагає щонайменше закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі й складання відповідного іспиту. Для кар'єри в публічній службі необхідно мати освіту в галузі права або економіки, фінансів чи суспільних наук.

Кар'єра публічної служби Німеччини відповідного рівня передбачає вступні посади, на які відбувається перше призначення службовця та які віднесено до найнижчої для кожного рівня служби групи оплати. Кар'єрне зростання службовця здійснюється шляхом послідовного зайняття посад за результатами атестації або за участю в конкурсі. У федеральній службі Німеччини для підвищення ролі оцінки атестації введено квотування: найвищі бали може отримати лише 15% атестованих, а наступні вищі бали - 35%.

Державна служба в Німеччині будується на принципах кар'єрного зростання за групами посад. Посадова модель публічної служби повністю організовується виходячи з короткострокових потреб у персоналі. Набір проводиться на конкретну посаду, а не до номенклатурної групи, професії чи будь-якої іншої групи, яка дає можливість бути призначеним на певну кількість посад. Робота в державному органі прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не повинен реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служби, він може вільно переміщатися між приватним і державним секторами.

Основним нормативним актом, що регулює діяльність чиновників, є Федеральний Закон про чиновника, прийнятий у 1953 р., що діє в редакції 1985 р. Згідно з ним до категорії чиновників належать не лише працівники державного апарату - державні службовці, а й судді, викладачі шкіл, професори університетів, військовослужбовці, працівники пошти, залізниці, державних банків. Табель про ранги передбачає *16 груп* чиновників [7, с. 295-296].

У Німеччині в державній службі існує чотири рівні кар'єри:

– проста служба (Einfacher Dienst), окладні групи A2 - A5, частково A6;

– середня служба (Mittlerer Dienst), окладні групи A5 - A9;

– підвищена служба (Gehobener Dienst), окладні групи A9 - A13;

– вища служба (Hherer Dienst), посади за окладними групами A13 - A16, B, C, R.

Державний службовець не наймається на роботу за трудовим договором, а призначається на посаду (за наказом, розпорядженням чи спеціальним актом), відповідно він не може звільнитися (розірвати трудовий договір), а лише має право подати прохання про відставку.

Згідно з п. 2 ст. 33 Основного Закону Німеччини «кожний німець має рівний доступ до всякої державної посади відповідно до своїх здібностей та професійної кваліфікації». Основною передумовою для вступу на вищу службу є закінчена вища освіта університету, технічної вищої школи чи гуманітарної вищої школи (перший державний екзамен, диплом, магістр) чи складання спеціального екзамену. Навчання до вищої служби проходить у формі стажування (Referendariat), дворічної підготовчої служби. Під час навчання службовці отримують оклад, менший від посадового. Після закінчення дворічного стажування службовець проходить випробувальний період терміном три роки (в окремих федеральних землях цей період може бути скороченим). Деякі кар'єрні напрями передбачають не дворічну підготовчу службу, а відповідний державний екзамен (наприклад другий державний екзамен у юристів). Лише після закінчення випробувального періоду службовець призначається на посади вищих державних службовців [21, с.540-541].

Згідно зі доктриною німецької держави чиновник розглядається як слуга, орган і представник держави та носій її ідеї. На цьому постулаті ґрунтується вся система підготовки чиновників і їх просування по службі.

Німеччині притаманне щільне взаємопроникнення та поєднання політичної й адміністративної сфер. Це знайшло відображення і в Законі про державну службу, згідно з яким чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій та будувати парламентську кар'єру.

Чиновники, обрані до Бундестагу (вищого представницького органу Німеччини) або ландтагу (земельного парламенту), мають право на двомісячну відпустку на час виборчої кампанії. Поряд із депутатським утриманням вони продовжують одержувати значну частину своєї основної заробітної плати. Водночас вони зберігають право на отримання пенсій для державних службовців.

До особливої групи належать політичні та почесні чиновники.

Сутність інституту політичних чиновників полягає в тому, що разом із Урядом або окремим міністром приходять на посади і залишають свої посади найбільш близькі до їх політичної програми співробітники адміністрації. Таким чином, у разі зміни кабінету та його політичної платформи забезпечується реалізація нових політичних установок у діяльності адміністрації.

До політичних чиновників належать: статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального канцлера та федерального президента; керівники відділів у міністерствах, відомствах федерального канцлера і федерального президента, федеральному відомстві у справах друку та інформації, адміністрації Бундестагу та Бундесрату; керівники в земельних міністерствах і канцеляріях (державні радники).

3.3. Цивільна служба у Великобританії.

Великобританія має стійкі традиції самоврядування в межах унітарної системи адміністративно-державного управління. Центральну адміністрацію британського Уряду очолює постійний секретар, якому допомагають численні помічники, заступники та службовці на більш низьких рівнях адміністративного управління. Лондонські бюрократи знають, що лояльними вони мають бути передусім щодо свого міністра і тому вірно (віддано, в розумінні відносин вірності) здійснюють свою політичну місію, рідко проявляючи власну ініціативу (рис.3.3).

Інститут сучасної цивільної служби склався порівняно нещодавно - у 1970-ті рр., коли комітет з реформи цивільної служби очолив лорд Фултон, який представив Урядові доповідь «Цивільна служба», що містила 158 рекомендацій. *Комітет Фултона* запропонував принципово нову модель цивільної служби - менеджерську.

Менеджерська модель державної служби передбачає залученість адміністративного апарату до процесу вироблення та прийняття

політичних рішень, що стосуються як довгострокової, так і поточної політики міністерств.

Рис. 3.3. Особливості «цивільної служби» у Великобританії.

Цивільний службовець - це особа, яка займає посаду на цивільній службі та отримує винагороду за рахунок коштів, що виділяються з дозволу Парламенту. Зі складу цивільних службовців утворюється апарат міністерств і відомств. Вони зараховуються на цивільну службу в результаті спеціальної відбіркової процедури та перебувають на ній невизначений термін «на королівський розсуд», тобто довічно.

В основу планів реорганізації цивільної служби було покладено американську модель адміністративно-державного управління. Реформа розпочалася в січні 1971 року. Першим її етапом стало скасування системи класів і утворення трьох основних груп чиновників:

- групу старших політичних і адміністративних керівників становили чиновники адміністративного класу в ранзі помічника заступника, заступника постійного секретаря, постійного секретаря. Ті, хто увійшли до цієї групи, утворюють верхівку складу цивільної служби; вони несуть особисту відповідальність безпосередньо перед міністром у частині керівництва своїм напрямом адміністративно-державного управління. Ця «відкрита структура» передбачає сім ступенів в ієрархії посад цивільної служби [7, с. 301]:

1-й ступінь - постійний секретар;
2-й ступінь - заступник постійного секретаря;
3-й ступінь - помічник секретаря;
4-й ступінь - виконавчий директор;
5-й ступінь - асистент секретаря;
6-й ступінь - старший принципал;

7-й ступінь - принципал;

- адміністративна група включала такі два ступені: учень адміністратора та старший виконавець. Чиновники цієї групи вирішують широке коло питань: від координації діяльності державного апарату управління та керівництва роботою міністерств до виконання звичайних канцелярських обов'язків;

- група науково-професійних працівників і технічних спеціалістів. До неї входили архітектори, вчені, інженери, які вирішують питання у сфері освіти та професійної підготовки чиновників.

Крім того, було утворено також допоміжну групу технічних працівників: креслярі, діловоди, виконавці простої роботи.

Набір до кадрової цивільної служби належить до компетенції Комісії у справах цивільної служби, яку утворено ще в 1855 р. Як головна умова вступу на цивільну службу введений письмовий екзамен загального типу, що базується на програмах провідних університетів - Оксфорда та Кембриджа. В результаті саме ці університети постачають найбільшу частку кандидатів на керівні посади.

Для набору до адміністративного класу приймаються заяви від випускників університетів віком 20-28 років. При наборі чиновників у третю групу освітній ценз формально не встановлений, проте розраховувати на успіх можуть лише ті кандидати, які здобули освіту, що відповідає програмі екзамену. З 1971 р. екзамен в адміністративний клас передбачає три ступені: письмові доповіді із загальних предметів; тести; інтерв'ю (в управліннях із остаточного відбору цивільних службовців).

Просування по службі в трьох основних групах відбувається по-різному. Адміністративні та політичні керівники призначаються Міністерством у справах цивільної служби. При міністерстві діє спеціальний відбірковий комітет з призначення керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний список всього штату вищих адміністраторів, до якого входять дані про освіту, професію, стаж тощо. При комітеті існує спеціальна група, яка розглядає питання щодо просування по службі вищих адміністраторів.

Для решти чиновників передбачена практика щорічних звітів, які складаються на рівні окремих міністерств. Кожний звіт готує чиновник, який перебуває на один-два щаблі вище за тих, щодо яких формується звіт. Звіти здаються до міністерської ради з просування. Члени ради призначаються міністром, якому належить остаточне вирішення питання щодо підвищення по службі висунутих чиновників.

Британська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства до іншого та з однієї групи до іншої дуже обмежені. Великого значення традиційно надають старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам. Уся система наймання, навчання та просування по

службі у Великобританії організована так, щоб створити тип професійного управлінця, адміністратора широкого профілю.

Законодавство Великобританії про цивільну службу становить несистематизовану та досить своєрідну сукупність норм, що складаються з парламентських статутів і актів, королівських наказів у Раді, постанов, інструкцій окремих міністерств. Однак єдиного консолідованого закону поки ще немає. Регулюються лише окремі найбільш важливі аспекти цивільної служби, сформульовані в Кодексі з регулювання цивільної служби 1995 р.

3.4. Цивільна служба у Сполучених Штатах Америки.

Сучасний стан державної (цивільної) служби в США зумовлений такими фундаментальними факторами: «демократія виникла раніше, ніж бюрократія», внаслідок чого остання була вимушена адаптуватися до егалітарного суспільства та підкорятися політичній кон'юнктурі; стійкі традиції самоврядування, самоуправління «вільних людей на вільній землі».

Сумарно означені чинники результували у фундаментальне переосмислення природи політичної влади й утворили «вихідну точку» розвитку державної служби США, сформувавши парадигму її подальшої еволюції в контексті конвергентної форми взаємодії громадянського суспільства і держави та визначивши її сучасні характеристики (рис.3.4), зокрема:

1) децентралізація та слабка уніфікація державної служби. Мобільність чиновництва та його здатність швидко реагувати на нові виклики, що продукуються складним та різноманітним соціальним буттям;

2) поступальний рух від системи «victor's spoil» («здобич – переможцю»), яка була впроваджена під час президентства (1829 – 1837) Е. Джексона, і передбачала розподіл посад серед представників партії, що перемогла на виборах без урахування їх професійних навичок, до «системи заслуг» (merit system), запровадженої у рамках реформ 1978 – 1979 рр. , що передбачає відбір та просування кадрів з усіх верств суспільства, виключно на основі оцінювання їх навичок та умінь у контексті чесної і відкритої конкуренції, побудованої на принципі рівних можливостей, відсутність будь-якої дискримінації у процесі відбору, високі вимоги як до почуття солідарності кандидатів і їх бажання служити суспільній справі, так і до якості роботи на посаді тощо;

3) безумовна та системна орієнтація державної служби США на громадянина як реципієнта адміністративних послуг [35, с. 156].

У Сполучених Штатах Америки основу адміністративно-державного управління становлять 15 урядових департаментів, в яких працюють від 85 до 90% усіх федеральних державних службовців. Департаменти мають спільну структуру, хоч відрізняються за масштабами і функціями. Кожний

департамент очолює секретар, якого призначає Президент за згодою сенату. Заступники та помічники секретаря одержують також політичне призначення. Ця система відрізняється, наприклад, від британської (в ній чиновники, посади яких відповідають посаді заступника секретаря у США, є працівниками постійної державної служби).

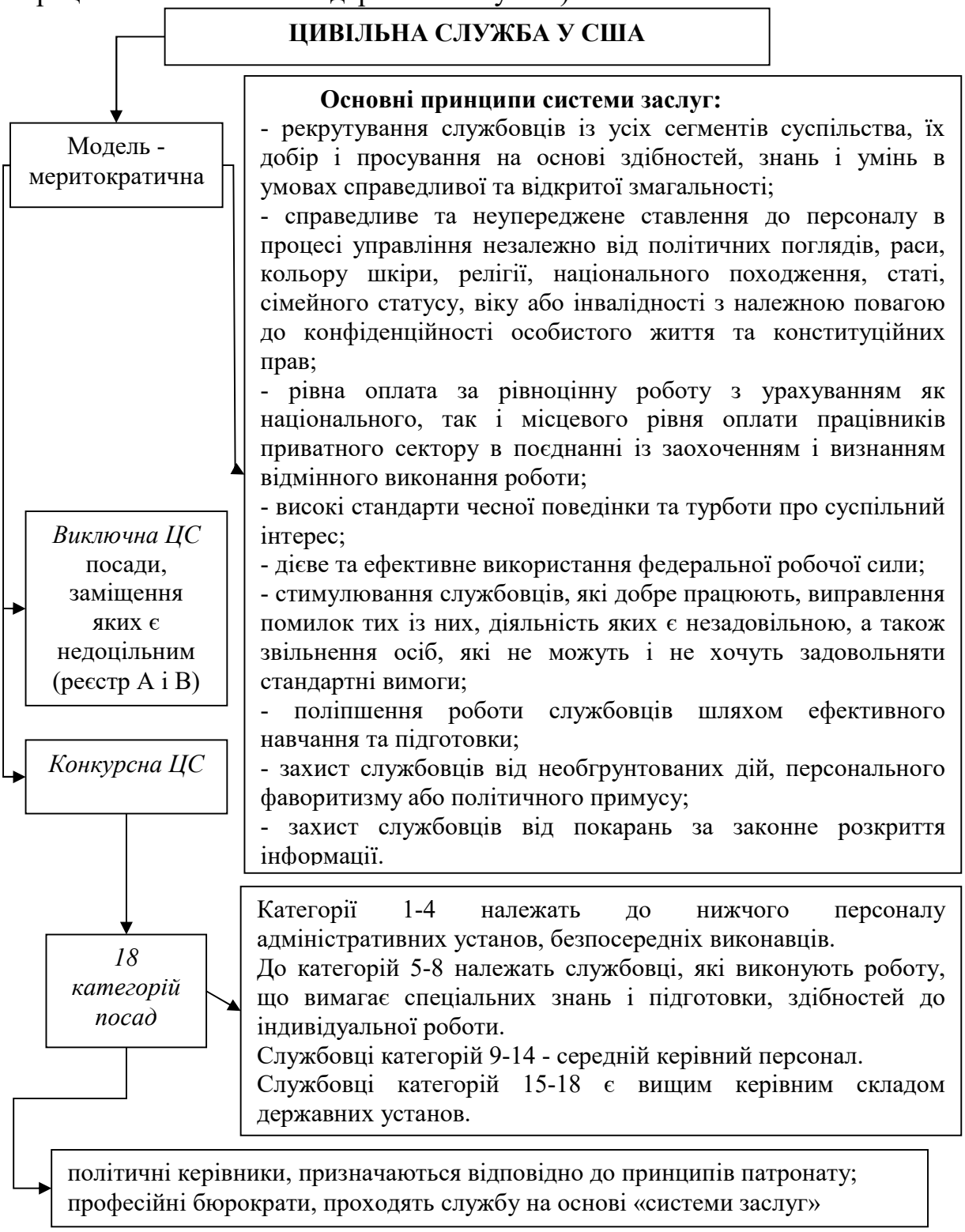

Рис. 3.4. Особливості «цивільної служби» у США.

Основною функцією урядових департаментів є проведення законодавчої та виконавчої політики. Парламент часто визначає лише керівний напрям для діяльності, а бюрократії надається свобода виробляти особливу робочу політику, що відповідає її власним інтересам (або інтересам тих, хто володіє більш високою виконавчою владою).

Урядові департаменти поділяються на бюро, федеральні агенції та корпорації. *Бюро* частіше очолюють професійні чиновники, ніж призначені особи. Наприклад, Бюро статистики праці є частиною Департаменту праці США. Керівники бюро наділені значною дискреційною владою, незважаючи на те, що вони мають діяти в рамках постійного законодавства та адміністративної політики. Крім того, урядові департаменти підтримують місцеві установи в кожному штаті, і єдина адміністративна політика превалює на всіх відомчих рівнях. *Незалежні агенції Федерального Уряду* США - це агенції, створені поза федеральними відомствами, що належать до виконавчої гілки влади, утворюються конгресом для виконання завдань, що перебувають за рамками звичайного законодавства США. Їх очолює Глава Кабінету Міністрів. *Федеральні корпорації* належать до компетенції Уряду, являють собою поєднання урядових агенцій і підприємств приватного бізнесу. Хоч глави корпорацій призначаються Президентом за згодою сенату, вони наділені значною автономною владою. Наприклад, корпорації можуть приймати власні рішення про те, як розподілити й куди спрямувати фонди, що асигнувала законодавча влада. Водночас лише незначна частина корпорацій є прибутковою. Тому вони залежать від щорічних урядових субсидій.

Державна служба в США поділяється на конкурсну та виключну. Назва «конкурсна» означає те, що всі призначення на цю службу здійснюються внаслідок відбору кандидатів на посади на конкурсних засадах. В результаті такої процедури понад 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему.

Назва «виключна» відображає положення, відповідно до якого посади цієї служби вилучені із сфери дії Закону про реформу державної служби. До таких відносять посади в Агентстві з національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменті, представництві США в міжнародних організаціях.

У США існує також система політичних призначень, коли призначення на вищі адміністративні посади за політичні заслуги і періодичну змінюваність вищих чиновників здійснюється залежно від часу перебування в Білому домі представника партії, прихильниками якої вони є. На сьогодні не більше ніж 5% призначень на особливо важливі посади відбуваються на основі «політичного» методу. Це глави виконавчих відомств і агентств, посли, консули, яких призначає президент за формальною порадою і за згодою сенату. Існує також низка посад, призначати на які президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники та особисті секретарі президента.

Одним із останніх, найбільш значущих актів став Закон про реформу цивільної служби, прийнятий 1978 р. Відповідно до нього Комісія цивільної служби припинила існування. Її функції були поділені між Бюро управління персоналом і Радою із захисту системи заслуг. Окремо було створено Комісію з рівних можливостей зайнятості, що взяла на себе функції контролю за дотриманням Закону про цивільні права, спонукаючи центральний уряд до розслідування скарг із дискримінації.

На Бюро управління персоналом покладено завдання щодо забезпечення централізації та координації кадрової роботи в апараті адміністративно-державного управління. До компетенції Бюро входить призначення службовців на посади та їх просування по службі, оцінка їх праці, підвищення кваліфікації, заохочення та покарання, вироблення рекомендацій з удосконалення кадрової роботи.

Повноваження Ради із захисту системи заслуг зводяться до забезпечення дотримання законів цивільної служби у сфері найму, звільнення та проходження служби відповідно до принципів системи заслуг.

Професійні цивільні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 категоріями Генеральної схеми посад залежно від складності та відповідальності роботи, а також ступеня участі кожної категорії в процесі прийняття рішень і управління.

Правовий статус державних службовців регулюється актами, зібраними в Титулі 5 Зводу законів США. Вони поділяються на дві основні групи:

- політичні керівники, які призначаються відповідно до принципів патронату;
- професійні бюрократи, які проходили службу на підґрунті «системи заслуг».

Кар'єра їх більшої частини ґрунтується на принципах:

- проведення відкритих екзаменів для претендентів;
- заборони звільнень за політичними мотивами;
- політичної нейтральності державної служби;
- випробувального терміну для претендентів на урядову посаду;
- заборони прийняття на державну службу осіб, близькі родичі яких уже перебували на ній.

Решта посад віднесена до розряду "виключних", що відповідають внутрішньовідомчим документам (дипломатична служба, служба в ЦРУ, ФБР тощо). Сюди віднесені посади, заміщення яких є недоцільним (реєстр А і В).

Категорії 1-4 належать до нижчого персоналу адміністративних установ, безпосередніх виконавців. До категорій 5-8 належать службовці, які виконують роботу, що вимагає спеціальних знань і підготовки, здібностей до індивідуальної роботи. Це виконавчий персонал вищої

кваліфікації, їх професійна діяльність здійснюється під загальним наглядом з боку вищих адміністраторів. Службовці категорій 9-14 належать до середнього керівного персоналу, хоч їх діяльність відбувається під загальним адміністративним наглядом та керівництвом. Наприклад, службовці 11-ї категорії повинні бути здатними приймати рішення, 12-ї категорії - проявляти здібності до керівництва, службовці 13-ї категорії можуть бути помічниками глав невеликих підрозділів, а 14-ї - главами підрозділів і бюро. Службовці категорій 15-18 є вищим керівним складом державних установ. До кола їх обов'язків входить планування та керівництво спеціалізованими програмами виключної складності та відповідальності. Як правило, вони очолюють бюро та відділи. Частка таких службовців є незначною - близько 2% [7, с. 304-305].

Законодавчо визначеною є також процедура звільнення державного службовця. В разі виникнення зауважень щодо його роботи керівник установи повинен повідомити йому про це, чітко зазначивши критерії оцінювання його праці. Перш ніж почати будь-які дії, пов'язані з пониженням у посаді у зв'язку з незадовільною роботою, потрібно попередити про це службовця в письмовій формі. Якщо після пропозиції про пониження в посаді службовець протягом року продемонструє задовільну роботу, то пропозицію, пов'язану з його незадовільною роботою, буде відкликано.

У кожній установі державної служби є свій план заміщення посад по службі. Якщо на певну посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, оголошується відкритий конкурс. Критерії для процедури заміщення такі самі, як і для прийняття на державну службу. Кваліфікаційні стандарти для заміщення посад розробляються окремо кожним відомством і містять у собі мінімум вимог для успішного виконання певної роботи. Відомою є практика позаконкурсного зняття з посад. Це відбувається в тих випадках, коли заміщення з посади уже передбачалося в контракті (практикантів, учнів тощо). Поза конкурсом заміщаються також посади, що мають тимчасовий характер (на термін до 120 днів). Винятки можуть бути зроблені і для службовців, що втратили колишню посаду через скорочення штатів і переведення в інші установи [21, с. 476].

Особлива увага у США приділяється політичній діяльності державних службовців. Закон 1978 р. дозволяє американському чиновникові проявляти політичну активність із питань, що не пов'язані з тією чи іншою партією, наприклад в обговоренні конституційних поправок, на референдумах, під час схвалення муніципальних указів, бути членом політичної партії чи іншої політичної організації, бути присутнім на її засіданнях, голосувати з окремих питань, але не брати активної участі в управлінні цією організацією. За порушення Закону цивільний службовець може бути відстороненим від роботи на 30 діб без оплати, а за активну політичну діяльність - навіть звільненим із посади.

3.5. Державна служба в країнах Східної Азії.

У *Китайській Народній Республіці* (КНР) державними службовцями є особи, зараховані на посаду на штатній (постійній) основі, які працюють на законній підставі, отримують заробітну плату з державного бюджету і виконують службові обов'язки.

Сучасна ідеологія державної служби КНР є синтезом і спробою поєднання системи «merit system» (інституту, що базується на постійному відстеженні професійних якостей службовців) із принципом партійності.

Відбір кадрів здійснюється шляхом складання іспитів та інших механізмів, властивих «системі заслуг». Політична нейтральність вважається для державного службовця неприйнятною. Службовці державних організацій повинні бути провідниками лінії Комуністичної партії КНР і поєднувати в собі політичну свідомість, а також професійну компетенцію.

У Законі КНР «Про державну службу» від 1 січня 2006 р. визначено, що основними цілями правового регулювання державної служби є: регулювання управління державними службовцями; забезпечення їх законних прав та інтересів; посилення контролю за державними службовцями; підвищення компетентності та ефективності; зниження корумпованості.

Розроблення системи державної служби здійснює Міністерство кадрів Державної Ради КНР.

У КНР встановлена ієрархія працівників державних адміністративних органів, за якої ранги відповідають посадам, рівням відповідальності, складності роботи. Всього чинним законодавством КНР передбачено *15 рангів* державних службовців. До першого рангу віднесено лише посаду Прем'єра Державної Ради. Його заступників та членів Державної Ради віднесено до 2-3-го рангів. Для міністрів і головних посадових осіб у провінціях передбачені 3-4-й ранги. На нижніх щаблях цієї ієрархії перебувають посади діловодів (10-15-й ранги) [7, с. 313].

У КНР для державних службовців передбачена система щорічних атестацій і поточних перевірок. Поточні перевірки є основою для щорічних атестацій наприкінці календарного року. Їх результати є підставою для призначення державним службовцям заохочень і стягнень, направлення на перепідготовку, винесення рішення про звільнення чи переведення на іншу роботу, а також присвоєння рангу та призначення зарплати.

Звільнення державного службовця застосовується у разі: якщо під час двох щорічних атестацій поспіль він був визнаним таким, що не відповідає посаді; відмовляється перейти на інші пропоновані йому посади через невідповідність займаній; відмовляється від нових призначень, обумовлених структурною реорганізацією апарату або скороченням кадрів; має прогули без поважних причин більше ніж 15 діб підряд або в

цілому більш ніж 30 діб упродовж року; не виконує посадові обов'язки, не дотримується дисципліни, незважаючи на зроблені попередження.

У КНР передбачена ротація державних службовців. Вона здійснюється як у структурі державних адміністративних органів, так і із залученням працівників інших установ, підприємств та організацій. Ротація включає: переведення на інші посади; переміщення за посадою; призначення на заміну посад; «відрядження для загартування» (направлення державних службовців на певний час до низових органів влади, підприємств чи організацій для заміщення певних посад із збереженням їх у штаті своїх установ). Заробітна плата державних службовців складається з посадового окладу, оплати за ранг, базисної ставки та оплати за вислугу років. Крім того, можлива виплата районних та інших коефіцієнтів. За винятком випадків, визначених законами, постановами та політикою держави, заробітну плату державних службовців не можна підвищувати або зменшувати.

Головна мета сучасної кадрової політики в КНР - створення корпусу керівних працівників та іншого управлінського персоналу, які володіють високою професійною кваліфікацією, віддані керівництву КПК та політичній лінії, яку вона проводить, і водночас вільних від кланових та інших впливів.

Конституція *Японії* закріпила статус державних службовців як «слуг усього суспільства». Закон Японії «Про державних службовців» 1947 р. визначає, що чиновник повинен працювати лише заради суспільного інтересу та присвячувати йому всі сили і думки. Контроль за дотриманням цього Закону покладено на Раду у справах персоналу при Кабінеті Міністрів.

До категорії державних службовців у Японії належать не лише працівники адміністративного апарату та чиновники, а й ті, хто працює на підприємствах, що належать державі: службовці державних залізниць; працівники телебачення, державних і громадських (муніципальних) шкіл; військовослужбовці, співробітники поліції та пожежної служби.

Система державної служби Японії складається з 5 взаємообумовлених підсистем:

1) система довічного найму;
2) система кадрової ротації;
3) система репутацій;
4) система навчання на робочому місці;
5) система оплати праці.

Державна служба в Японії базується на двох показниках: мінімальна вартість і максимальна ефективність. Показник мінімальної вартості досягається в результаті суворого обмеження числа адміністративних органів, включаючи і міністрів (близько десяти), а також чисельності персоналу кожного державного органу.

Принцип довічного найму забезпечує зацікавленість у цілеспрямованій та результативній праці службовців, чого бракує вітчизняній моделі. Система кадрової ротації полягає у переміщенні працівників по горизонталі через кожні 2–3 роки виконання функцій на певному робочому місці. Як правило, після декількох (двох-трьох) переміщень по горизонталі відбувається ротація по вертикалі, тобто підвищення на посаді, переведення на більш високооплачувану службу [31].

На державній службі Японії, так само як і в переважній більшості установ і підприємств країни, діє специфічна система «довічного найму». Вона передбачає тривалу (аж до виходу на пенсію) службу.

Державні службовці поділяються на дві основні групи: працівників «звичайної служби»; працівників «особливої служби».

Працівники першої групи належать до основної маси чиновників, вони направляються на роботу після успішного складання відповідних іспитів. Всі, хто входить до цієї групи, поділяються за Законом на 7 категорій. Слід зауважити, що до чиновників як таких можна віднести лише осіб першої категорії, які виконують канцелярську роботу, а також діяльність, що вимагає спеціальних професійних знань.

До інших категорій належать працівники поліції та податкової служби, освіти, охорони здоров'я, науки та ін.

Організацією конкурсних іспитів відає Рада у справах персоналу. До іспитів допускаються лише громадяни Японії. Іспити для осіб, які вперше вступають на державну службу, проводяться за трьома окремими групами: для осіб, які закінчили вищі навчальні заклади; для осіб, які мають неповну вищу освіту; для осіб, які закінчили середні навчальні заклади.

Осіб із першої групи у разі успіху зараховують до категорії «кваліфікованих службовців». До неї належать, зокрема, вищі верстви чиновництва. Як правило, чисельність претендентів у кілька (іноді й у десятки) разів перевищує кількість вакантних місць.

Службове становище чиновників визначається посадами, які вони займають відповідно до присвоєних рангів, а також стажу роботи та інших обставин. Від посади, що визначає обсяг повноважень, залежить сума заробітної плати державного службовця, яка жорстко регламентована спеціальною шкалою. Відповідно до цієї шкали всі державні службовці, які належать до першої категорії осіб, зайнятих на "звичайній службі"), мають ранги. Кожен ранг поділяється на 15 розрядів. Ранг кожного чиновника залежить від посади, яку всі займає у державному апараті, а його розряд - від стажу роботи, освіти, службових характеристик тощо.

Вищим рангом у чиновницькій ієрархії є перший. Що ж стосується розрядів, то перший у кожній ранговій категорії є найбільш низькооплачуваним. Крім посадового окладу, японський державний службовець отримує різні надбавки: премії; доплату на утримання

домашнього господарства; за понаднормову роботу; за роботу у вихідні дні та ін.

Привілейовані чиновники трьох перших рангів становлять порівняно невелику частину всіх службовців центрального адміністративного апарату. Однак, займаючи посади начальників департаментів, відділів і секцій або рівні їм за значущістю посади, чиновники цих рангів фактично тримають у своїх руках важелі адміністративної влади в усіх міністерствах і відомствах країни.

Вища освіта дає чиновникам на всіх етапах службової кар'єри цілу низку переваг. Так, якщо особи із середньою та спеціальною технічною освітою зараховуються при вступі на державну службу до 2-го розряду 8-го рангу, то випускники університетів отримують одразу 1-й розряд 7-го рангу. Однак далеко не всі чиновники з університетськими дипломами мають рівні шанси на успіх у просуванні по службі. Дуже важливим чинником є рейтинг університету. Безперечний пріоритет тут належить Токійському університету, який відомий як "розплідник бюрократії". Його випускники набагато швидше, ніж інші їхні колеги, проходять низові щаблі державної служби й через 10 років досягають високих рангів і керівних посад.

Японське законодавство допускає істотне обмеження трудових прав державних службовців. Зокрема, на низку категорій не поширюються правила про умови праці. Повністю заборонені страйки державних службовців. Вступ у політичні партії не заборонено, але чиновники не можуть балотуватися на виборні державні посади та виступати як політичні консультанти [7, с. 314-315].

Закон «Про державну службу» чітко визначає коло посадових осіб, які перебувають на «особливій службі». Вони направляються на роботу без іспитів, а їх заробітна плата не пов'язана зі стандартною шкалою. До таких посадових осіб належать: прем'єр-міністр, міністри, радники у справах персоналу та ревізійної ради, генеральний секретар кабінету та його заступники, особисті секретарі прем'єр-міністра, міністрів та інших провідних посадових осіб. До цієї групи належать усі державні посадові особи, які обираються парламентом або затверджуються обома або однією з палат. Сюди входять також надзвичайні та повноважні посли, посланці, члени Академії наук Японії, судді та інші судові працівники, службовці управління оборони, службовці парламенту, секретарі депутатів парламенту та інші посадові особи.

Система державної служби *Сінгапуру* вважається однією з найефективніших в Азії, оскільки просування по службі відбувається виключно на основі індивідуальних здібностей державного службовця. До цього слід додати сучасне матеріально-технічне забезпечення професійної діяльності та сувору дисципліну чиновників. Завдання постійного поліпшення якості роботи вирішується шляхом уведення нових інструкцій,

чітких і прозорих адміністративних процедур, планування діяльності, прогнозування потенційних адміністративних проблем і усунення їх причин.

Для цього в кожному міністерстві існує відділ поліпшення якості роботи, активно впроваджуються сучасні інформаційні технології. Так, громадяни Сінгапуру, не відходячи від персонального домашнього комп'ютера, можуть за півгодини отримати понад 2 тис. найменувань державних послуг.

Прагнення кожного державного службовця до досягнення високих результатів підкріплено жорсткими стандартами роботи та спеціальною системою критеріїв оцінки їх діяльності.

Важливим принципом організації діяльності державної служби Сінгапуру є прагнення чиновників до задоволення потреб суспільства. Державні службовці Сінгапуру зобов'язані оперативно реагувати на скарги населення та враховувати його запити, що надходять у вигляді листів до газет і журналів, електронною поштою, на телевізійні та радіоканали, висловлюються під час щорічних зустрічей із народом. У свою чергу, прочитавши скаргу, чиновник зобов'язаний дати повну відповідь протягом кількох днів після публікації. В противному разі він буде притягнутий до відповідальності.

Наступними принципами є прагматизм і застосування найефективніших методів роботи. Державна служба Сінгапуру є нейтральною й не залученою до політичної діяльності. Ця традиція нейтральності була успадкована від британців і досі дає змогу забезпечити спадкоємність роботи державної служби під час політичних трансформацій. Державна служба в цій країні спрямована на справедливу, неупереджену діяльність і досягнення цілей, поставлених державою.

Державні службовці вищого рівня вважають пріоритетним реформування світогляду чиновників щодо сприйняття інновацій, зацікавлюючи їх у змінах для досягнення поставлених цілей. У системі державної служби Сінгапуру підготовка кадрів відіграє важливу роль, крім того, кожен чиновник повинен проходити 100 год. навчання на рік.

Держава відіграє центральну роль у формуванні та перегляді політики в галузі управління персоналом. Вона приймає рішення про призначення на ту чи іншу посаду, а також про навчання й систему оцінки роботи державних службовців.

Одними із головних принципів державної служби Сінгапуру є чесність і антикорупційна діяльність. Сінгапурська стратегія боротьби з корупцією полягає: у прийнятті жорстких законів і правил державної служби; виплаті відповідної гідної заробітної платні чиновникам; суворому покаранні корумпованих працівників; ефективному функціонуванні відомства по боротьбі з корупцією; особистому прикладі керівників вищої ланки [7, с. 316].

3.6. Європейські стандарти державної служби.

У первинному значенні стандартом називали прапор, який встановлювали на полі бою з метою позначити «своїх» та відокремити себе від чужинців-ворогів. Пізніше «стандартом» вважали зразок, еталон, на який повинні були орієнтуватися усі (наприклад, коли англійці визначали міру довжини «фут», як еталон вони використовували ступню монарха). Сьогодні стандартом є певний набір ознак, ряд характеристик предмета, товару чи послуги, наявних в певній кількості й належної якості. Стандарти являють собою своєрідний шаблон, на який потрібно орієнтуватися, та існують в різних проявах життєдіяльності. Не є виключенням і система державної служби країн-членів Європейського Союзу.

Стандарти ЄС в галузі державної служби можна поділити на два види:

а) національні – імплементовані в систему державної служби вимоги ЄС, що корегуються у відповідності до традицій, ментальності та соціально-економічної формації,

б) наднаціональні – вимоги з боку ЄС, оформлені для забезпечення адекватності реалізації спільної політики.

Європейський адміністративний простір (European Administrative Space) узагальнює та інкорпорує в собі, з одного боку, ті засадничі цінності, які повинні поділяти всі учасники процесів європейського врядування, а з іншого – базові норми та правила.

Складовими Європейського адміністративного простору є:

- спільні європейські цінності;
- європейські принципи державного управління;
- спільні норми і принципи європейського адміністративного права;
- спільні цінності та принципи організації державної служби;
- схожі процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень;
- єдині стандарти та процедури тощо.

Європейські стандарти державної служби – це вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою державної служби країн-членів ЄС, що встановлені законодавством і є результатом неформальної співпраці для забезпечення реалізації місії, мети та завдань ЄС, визначених в засновницьких договорах. Основними передумовами спільного розвитку державної служби ЄС, на основі підходів сучасного менеджменту, стали: трансформація концепцій державного управління; Public-Private Partnerships; соціальний діалог як засіб забезпечення збалансованості розвитку публічного і приватного ринків праці в рамках ЄС; впровадження інструментарію CAF; гуманізація управлінського сектору та забезпечення його гнучкості на основі теорії New public managment [52, с.69].

Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах, як:

- надійність та можливість прогнозування (правова впевненість);
- відкритість та прозорість;
- відповідальність;
- ефективність та результативність.

Перший з концептів - принцип верховенства права, тобто «управління згідно із законом». Сутність верховенства права полягає в тому, що органи державної влади повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до чинного законодавства. Органи державної влади мають приймати рішення, дотримуючись загальних правил і принципів та неупереджено ставлячись до будь-кого, на кого поширюються їх повноваження.

Іншим принципом, що сприяє запровадженню засади надійності та передбачуваності, є правовий принцип пропорційності (доцільності та відповідності). Він означає, що згідно із законом адміністративні дії повинні бути пропорційно вимогливими, тобто не можуть вимагати від громадян більше, ніж необхідно для досягнення мети. Крім того, застосовується принцип процедурної справедливості, згідно з яким процедури повинні гарантувати сумлінне та неупереджене застосування законодавства та акцентувати увагу на суспільних цінностях, таких як повага до людини та захист її честі і гідності.

Наступним принципом є своєчасність функціонування державного управління. Затримки (уповільнення) у прийнятті органами державної влади рішень і здійсненні ними певних дій можуть викликати недовіру або зашкодити як суспільним, так і особистим інтересам. Затримки можуть бути зумовлені нестачею ресурсів або відсутністю політичної волі. Але досить часто вони спричинені неефективністю та некомпетентністю (низькою кваліфікацією) державних службовців. Норми права можуть сприяти вирішенню цієї проблеми у разі чіткого визначення часових меж, протягом яких поставлені завдання мають бути виконані.

Професіоналізм та професійна доброчесність державної служби слугують опорою для забезпечення принципів надійності та передбачуваності державного управління. Професійність державних службовців ґрунтується на поняттях неупередженості та професійної незалежності.

Засада відкритості передбачає, що управління відкрите для перевірки ззовні. Відкритість та прозорість є також інструментами забезпечення принципу верховенства права, рівноправності перед законом і підзвітності.

Принцип відповідальності передбачає, що особа або орган влади повинні пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає. Існує багато механізмів звітності, серед них: судовий розгляд, оскарження до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсмена,

інспектування, здійснене спеціальною комісією або радою, та перевірка в парламентському комітеті. Відповідальність та нагляд гарантують у державному управлінні дотримання державними службовцями таких цінностей, як ефективність, результативність, продуктивність та передбачуваність.

Для того щоб система державного управління була підзвітною, а органи державної влади чітко виконували свої повноваження відповідно до закону та існуючих процедур, необхідно здійснювати нагляд. Мета нагляду - переконатися, наскільки ефективно, результативно та своєчасно органи державної влади та посадові особи виконують свої функції, дотримуючись принципів і процедур, установлених нормативно-правовими актами.

Одним із критеріїв, за допомогою якого оцінюється відповідальність, є ефективність управлінської діяльності. Сутність ефективності як управлінського вміння означає забезпечення найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами. Що стосується продуктивності, то це поняття виникло тоді, коли держава стала виробником і постачальником певних державних послуг, які сьогодні мають різні назви: управлінські, адміністративні.

Результативність, що є поняттям, спорідненим за змістом з поняттям ефективності, полягає в тому, щоб забезпечити успішність державного управління в досягненні цілей та вирішенні суспільних проблем, що поставлені перед ним з боку уряду або визначені законодавством. Результативність передбачає аналіз існуючої державної політики, а також оцінку того, наскільки добре ця політика впроваджується органами державної влади та державними службовцями [7, с. 333-334].

Для країн Європейського Союзу оптимальною практикою у сфері державної служби є дотримання принципів її організації і врегулювання. До основних вимог відносять наявність: закону про державну службу, структури і моделі, системи призначення державних службовців, оплати їх праці і відповідальності.

З метою надання допомоги для розвитку системи державного управління в країнах Центральної та Східної Європи Європейським Союзом (програма Phare) та Організацією економічної співпраці та розвитку (ОЕСР - Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)) було запроваджено з 1992 р. ініціативу SIGMA (Підтримка процесу вдосконалення керівництва й управління (Support for Improvement in Governance and Management - SIGMA)). У рамках цієї ініціативи надаються консультації урядам країн, що працюють над удосконаленням системи державного управління на центральному рівні. Завданнями ініціативи є підготовка урядів країн до зближення з Європейським Союзом.

Експерти SIGMA допомагають у проведенні реформ та модернізації державних інституцій, беруть участь у розробці та реалізації програм

Європейської Комісії, оцінюють поступ реформ у цих країнах. Експертами ініціативи є державні службовці різних країн, залучені до роботи в ОЕСР.

Основними питаннями, над якими працюють експерти, є:

- державні послуги та адміністративна реформа;
- законодавча база системи державного управління;
- фінансовий контроль державного сектору та зовнішній аудит;
- управління державними фінансами;
- державні закупівлі і концесії;
- спроможності до вироблення стратегій та управління регуляторною сферою;
- адміністрування оподаткування;
- управління міжнародною торгівлею.

Для оцінки прогресу в реформуванні систем державного управління SIGMA розробила показники, які охоплюють 6 сфер, та застосовує їх у поточній практиці:

Показники SIGMA, які розроблені з урахуванням принципів організації єдиного адміністративного простору, не мають сили закону, однак пропонують низку оцінок, які сприяють формуванню такої адміністративної системи, у шести ключових сферах державного управління: фінансового контролю і управління; управління державними закупівлями; управління державними витратами; зовнішнього аудиту; управління розробкою і реалізацією політики (прийняття і впровадження рішень); державної служби.

Ці показники розроблені на основі кращих стандартів, що застосовуються в цих сферах у країнах-членах ЄС, спрямовані на визначення як формальних (законодавча і нормативно-правова база, інституційна база), так і динамічних (практичне впровадження, потенціал для подальшого покращення) аспектів систем центрального управління, що оцінюються за допомогою такого інструмента. Результати оцінювання враховуються Європейською Комісією в процесі її діяльності з розширення Європейського Союзу.

Сфера державної служби. У цій сфері аналізуються 6 основних показників, зокрема стосовно:

- правового статусу державних службовців (встановлюється наявність правової бази, яка визначає статус державних службовців, відповідальних за надання порад та впровадження урядової політики, виконання адміністративних дій та забезпечення надання послуг);
- правомочності, відповідальності та підзвітності державних службовців у контексті наявності в законодавстві чітких підстав для виконання державними службовцями своїх дій, а також ефективних механізмів підзвітності та правових основ відповідальності;
- неупередженості та чесності державних службовців у процесі: виконання ними адміністративних дій незалежно від особистих інтересів;

можливостей застосування ефективних дисциплінарних заходів щодо протидії корупції чи інших випадків зловживання владою; деполітизації посадової діяльності державних службовців; визначеності на законодавчому рівні структури заробітної плати державних службовців;

- ефективності в управлінні державних службовців та наявності дієвого кадрового контролю, зокрема щодо встановлення загальнодержавної системи управління персоналом; забезпечення мотивації для ефективної роботи державних службовців; відкритості у сфері витрат на утримання державної служби та обсягів її штатної чисельності;

- професійності та стабільності державних службовців, що пов'язується із забезпеченням у правовій базі відкритого конкурсного відбору державних службовців на основі їхніх заслуг, а також кар'єрних можливостей;

- розвитку ресурсів державної служби у сфері європейської інтеграції, які оцінюються за наявністю: кадрового потенціалу структурних підрозділів, що спрямовують свою діяльність у контексті координації та управління справами ЄС; механізмів ротації та стимулювання для забезпечення реалізації функції європейської інтеграції досить кваліфікованими державними службовцями; спеціальних навчальних програм для підготовки корпусу державних службовців до імплікацій членства в ЄС.

Оцінювання державної служби з урахуванням пріоритетів, викладених вище, передбачає формування бази даних, що дає відповідь на такий спектр запитань у розрізі шести базових показників, зокрема[7, с. 339-340]:

1. Правовий статус державних службовців.

Чи існує відповідна правова база, що визначає статус державних службовців, відповідальних за надання порад та впровадження урядової політики, виконання адміністративних дій та забезпечення надання послуг?

2. Правомочність; відповідальність та підзвітність державних службовців.

2.1. Чи мають усі дії, які виконуються державними службовцями, чітку основу в законі або у відповідному акті?

2.2. Чи несуть державні службовців відповідальність перед своїм керівництвом за загальним правом?

2.3. Чи існують ефективні механізми підзвітності?

3. Неупередженість та чесність державних службовців.

3.1. Чи виконуються адміністративні дії незалежно від особистих інтересів державних службовців та без урахування інших нелегітимних інтересів?

3.2. Чи вживаються у випадках корупції та інших видів зловживань владою ефективні дисциплінарні та карні заходи?

3.3. Чи визначена структура зарплатні в законодавчому порядку; чи є її рівень відкритим для суспільства?

3.4. Чи діють державні службовці незалежно від партійного та організованого політичного впливу?

4. Ефективність в управлінні державними службовцями та кадровий контроль.

4.1. Чи встановлені міжвідомча система та система управління персоналом?

4.2. Чи забезпечують управлінські практики мотивацію для ефективної роботи державних службовців?

4.3. Чи контролюються та публікуються дані про кількість персоналу та фонд заробітної платні?

5. Професійність та стабільність державних службовців.

5.1. Чи забезпечують правова база та управлінська практика відкритий та прозорий конкурсний відбір державних службовців на основі заслуг і за відомими критеріями?

5.2. Чи забезпечують умови служби та кар'єрні можливості, особам, які прийняті на державну службу, навчатися та відповідати за своїми знаннями і вміннями вимогам до державних службовців?

6. Розвиток ресурсів державної служби у сфері європейської інтеграції.

6.1. Чи були виділені відповідні кадрові ресурси відділам, які здійснюють координацію та управління справами ЄС?

6.2. Чи існують системи стимулювання або інші механізми (наприклад системи ротації, відрядження), які гарантують, що функції європейської інтеграції виконуються державними службовцями з відповідною кваліфікацією при високому рівні стабільності персоналу?

6.3. Чи були створені спеціальні навчальні програми для підготовки всієї системи державної служби до імплікацій членства в ЄС?

Потрібно зауважити, що в законодавчих актах ЄС відсутня модель державного управління, яка повинна застосовуватися в країнах-членах ЄС. Імплементація практик європейської інтеграції може спиратись, зокрема, на такі рекомендації, які декомпоновані відповідно до пріоритетів та показників оцінювання державної служби.

Контрольні запитання:

1. Охарактеризуйте зарубіжні моделі організації державної (публічної служби).
2. Що являє собою публічна служба в широкому і вузькому трактуванні?
3. Які особливості громадянської служби у Федеративній Республіці Німеччина?
4. Які категорії осіб охоплює громадянська служба ФРН?

5. Опишіть вимоги до посад державних чиновників ФРН за рангами.
6. Охарактеризуйте модель цивільної служби у Великобританії.
7. Які основні характеристики цивільної служби у Сполучених Штатах Америки?
8. Наведіть американські принципи системи заслуг.
9. Наведіть загальну характеристику державної служби в Китаї.
10. Особливості атестації і ротації державних службовців КНР.
11. Охарактеризуйте японську систему державної служби.
12. Яка організація державної служби у Сингапурі, які методи використовуються для боротьби із корупцією?
13. Опишіть показники SIGMA, які використовуються для оцінки, розробки та координації політики у сфері державного управління.
14. Які показники Європейської Комісії використовуються для оцінки державного управління і державної служби?

ТЕМА 4
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

4.1. Нормативно-правове регулювання державної служби.
4.2. Закон України «Про державну службу».
4.3. Закон України «Про запобігання корупції».

4.1. Нормативно-правове регулювання державної служби.

Визначення терміна «правове регулювання державної служби» розглядається в контексті сукупності нормативно-правових актів, що регулюють відносини у зазначеній сфері. Правове регулювання державної служби (ст. 5 Закону України «Про державну службу») здійснюється Конституцією України та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Регулювання державної служби здійснюється *Конституцією України*, зокрема частиною другою статті 38, згідно з якою громадяни України користуються рівним правом доступу до державної служби, а також пунктом 12 частини першої статті 92 Конституції, згідно з яким основи державної служби визначаються виключно законами. Правові положення щодо повноважень окремих суб'єктів призначення визначені Основним Законом України: Верховної ради України – статтею 85, Президента України – статтями 106 і 118, Кабінету Міністрів України – статтею 116.

У Законі «Про державну службу» містяться норми, які передбачають можливість застосування інших законів України у разі, коли відповідними законами передбачено інше регулювання відповідних відносин. Разом з тим слід є низка обмежень стосовно кола питань, які регулюються виключно Законом «Про державну службу» і не можуть регулюватися підзаконними актами (ст. 21 Закону «Про державну службу») [39].

Відносини з питань вступу, проходження та припинення державної служби регулюються Законом «Про державну службу», крім випадків, коли врегулювання таких питань передбачено спеціальними законами. Обов'язково слід враховувати норми спеціальних законів, які визначають діяльність окремих державних органів (як, наприклад, Закони України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Державне бюро розслідувань»), зокрема статус, повноваження, засади організації та порядок роботи, в тому числі окремі питання вступу громадян на державну службу в цих органах. Передбачений обов'язок керуватися іншими (спеціальними) законами у випадку, коли питання прямо ними врегульовано.

Дія законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих Законом «Про державну службу».

До законодавства про працю належать КЗпПУ, Закони України «Про відпустки», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про колективні договори і угоди», «Про оплату праці», «Про охорону праці» та інші.

У разі коли нормами Закону України «Про державну службу» окреслено порядок реалізації відповідних правовідносин, будь-яке додаткове, подвійне або застосування норм законодавства про працю за аналогією не допускається.

Так, якщо види дисциплінарних проступків і строк застосування дисциплінарних стягнень визначено статтями 66 і 74 Закону «Про державну службу», застосовування норм статей 147 і 148 КЗпПУ не допускається. Важливим є те, що у разі коли проступок вчинено до набрання чинності Законом «Про державну службу», а також правовідносини з питань державної служби мали місце до 1 травня 2016 року, з урахуванням статті 58 Конституції України та рішення КСУ № 1-рп/99 від 9 лютого 1999 р. (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) слід застосувати законодавство, яке діяло на час вчинення проступку чи виникнення відповідних правовідносин. В іншому разі, а саме у разі вивільнення осіб з підстав, передбачених статтею 87 Закону «Про державну службу», переважне право залишення на роботі надається працівникам, коло яких визначено статтею 42 КЗпПУ.

До законів України, які регулюють відносини у сфері державної, у тому числі *мілітаризованої державної служби,* належать, зокрема:

1. Кодекс цивільного захисту України.
2. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу».
3. Закон України «Про Національну поліцію».
4. Закон України «Про дипломатичну службу».
5. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».
6. Закон України «Про запобігання корупції».
7. Закон України «Про очищення влади».

Особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів. До законодавства про судоустрій і статус суддів належать, зокрема, Закони України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя».

Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом (частина перша статті 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII). У згаданому Законі визначені певні особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя, які охоплюють:

- призначення на посаду державної служби;
- створення паралельно з Комісією, передбаченої Законом «Про державну службу», також Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя;
- порядок проведення конкурсу на посади державної служби і оплати праці в системі правосуддя.

Підзаконні нормативно-правові акти (*«secondary legislation»*) становлять цілісну систему деталізованого правового регулювання відносин, що передбачені Законом. Крім того, до актів ВРУ та Президента України як суб'єктів призначення належать відповідно постанови і розпорядження про оголошення конкурсного відбору, призначення, присвоєння рангів і звільнення з посади.

Серед актів Президента України, за допомогою яких здійснюється правове регулювання сфери проходження державної служби, в якості прикладу слід назвати такі:

– указ Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року, яким було визначено основні заходи, пов'язані з реформою державної служби й оптимізацією системи державних органів;

– указ Президента України «Питання управління державною службою в Україні» від 18 липня 2011 року №769/2011, яким було затверджено Положення «Про Національне агентство України з питань державної служби», що визначило завдання Національного агентства України з питань державної служби у сфері забезпечення та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснення функціонального управління державною службою;

– указ Президента України «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» від 11 лютого 2000 року № 207/2000;

– указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95, яким було затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби, а також Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій тощо.

Найбільша кількість підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади, за допомогою яких здійснюється правове регулювання проходження державної служби, представлена актами Кабінету Міністрів України. При цьому особливе місце Кабінету Міністрів України серед інших суб'єктів, уповноважених на здійснення правового регулювання інституту державної служби, обумовлюється не лише тим, що згідно зі ст. 113 Конституції України він є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а й тим, що відповідно до ст. 12 Закону України

«Про державну службу» він очолює систему органів управління державною службою.

Серед постанов Кабінету Міністрів України, за допомогою яких здійснюється правове регулювання проходження державної служби, в якості прикладу потрібно назвати такі:

– постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 27 вересня 2016 року № 674;

– постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці» від 14 вересня 2016 року № 633;

– постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 14 вересня 2016 року № 622;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» від 23 серпня 2016 року № 536;

– постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2016 року № 500, якою було затверджено Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань;

– постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448, якою було затверджено Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах» від 22 липня 2016 року № 448;

– постанова Кабінету Міністрів України «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20 квітня 2016 року № 306;

– постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 289, якою було затверджено Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям тощо.

Серед підзаконних нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється правове регулювання інституту проходження державної служби, необхідно назвати ті, що приймаються центральними органами виконавчої влади. Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, виступає Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС), положення про яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 500.

Основними нормативними актами, видами НАДС є такі:

– наказ НАДС від 5 серпня 2016 року № 158, яким було затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків;

– наказ НАДС від 13 квітня 2016 року № 80/353, яким було затверджено Порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я, що визначив процедуру видачі закладами охорони здоров'я медичного висновку про неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я;

– наказ НАДС від 12 квітня 2016 року № 76, яким було затверджено Порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій із відбору осіб на зайняття посад державної служби, що встановив процедуру обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій із відбору осіб на зайняття посад державної служби категорій «Б» та «В» на засадах прозорості та відкритості;

– наказ НАДС від 6 квітня 2016 року № 72, яким було затверджено Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»;

– наказ НАДС від 22 березня 2016 року № 64, яким було затверджено Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців;

– наказ НАДС від 3 березня 2016 року № 49, яким було затверджено Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами, що визначив загальні вимоги щодо обліку та роботи з дисциплінарними справами, які формуються під час здійснення дисциплінарного провадження;

– наказ НАДС від 3 березня 2016 року № 50, яким було затверджено Типові правила внутрішнього службового розпорядку, що визначили загальні положення щодо організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату (далі – державний орган), режим роботи, умови перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу;

– наказ НАДС від 3 березня 2016 року № 48, яким було затверджено Порядок стажування державних службовців [10, с. 64-65].

4.2. Закон України «Про державну службу».

Закон «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах

держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [39].

Преамбула Закону вказує на дві ключові обставини, що послугували приводом для його прийняття:

1) потребу забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства;

2) потребу визначення порядку реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби.

Конституційно-правовою основою преамбули Закону є [32]:

- пункт 12 статті 92 Конституції України, згідно з яким виключно законами визначаються основи державної служби;

- частина друга статті 38 Конституції України, згідно з якою громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби.

Міжнародно-правовою основою преамбули Закону є стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (пункт «с»), ратифікованого Україною, згідно з якою кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до публічної служби1 (*в англ. оригіналі – public service*).

Закон базується також на рекомендаціях міжнародних організацій:

- додатку до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, де, зокрема, зазначено, що правова основа та загальні принципи, які обумовлюють статус публічних службовців, повинні визначатися законом або колективними угодами; їхнє застосування має бути доручено уряду та/або іншим уповноваженим установам або забезпечене на основі колективних угод (пункт 1);

- положеннями розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації під назвою «Принципи публічного адміністрування», підготовленому експертами *SIGMA*, де, зокрема, зазначено, що правові рамки публічної служби встановлені і застосовуються (принцип 2), первинне і вторинне законодавство (закони і підзаконні акти) встановлене і застосовується (пункт 5 принципу 2).

Структура закону:

Розділ I . Загальні положення.

Розділ II. Правовий статус державного службовця.

Розділ III. Управління державною службою.

Розділ IV. Вступ на державну службу.

Глава 1. Загальні умови вступу на державну службу

Глава 2. Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби

Глава 3. Призначення на посаду державної служби

Розділ V. Службова кар'єра.

Розділ VI. Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії.

Розділ VII. Робочий час і час відпочинку державного службовця. Відпустки.

Розділ VIII. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців.

Глава 1. Службова дисципліна

Глава 2. Засади дисциплінарної відповідальності.

Глава 3. Матеріальна відповідальність державних службовців.

Розділ IX. Припинення державної служби.

Розділ X. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба.

Розділ XI. Прикінцеві та перехідні положення.

Розроблення та ухвалення закону було передбачено багатьма вітчизняними, а також спільними з Європейським Союзом програмними документами щодо законодавчого забезпечення реформ в Україні. Зокрема, один із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програма SIGMA), яка відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в ЄС, надала позитивний висновок щодо проекту закону, підготовленого до другого читання. Зокрема, експерти відзначили, що цей документ загалом відповідає стандартам ЄС і порівняно з чинним законодавством є значним прогресом у напрямі правового врегулювання сфери державної служби. Особливо це стосується таких питань [60, с.50]:

– системне окреслення сфери дії закону шляхом вилучення з неї окремих посад, призначення на які мають політичні ознаки, та обґрунтованого перерозподілу посад державної служби за категоріями шляхом перенесення, зокрема, посад заступника голови місцевої державної адміністрації та заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, з категорії «А» до категорії «Б»;

– запровадження посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, який має здійснювати повноваження керівника державної служби в цьому органі;

– зміна підходу до втілення принципу політичної неупередженості державних службовців шляхом заміни вимоги їхньої тотальної департизації на вимогу призупинення членства в політичних партіях лише для державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А», та заборони для всіх державних службовців обіймати посади в керівних органах політичної партії. Такий підхід узгоджується з рекомендаціями європейських структур, в частині заборони членства в політичних партіях для всіх державних службовців;

– скасування заборони на суміщення роботи на посаді державної служби зі статусом депутата місцевої ради (за винятком посад державної служби категорії «А»), що дасть змогу зберегти кадровий потенціал державної служби на рівні місцевих державних адміністрацій, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– посилення гарантій використання державної мови державними службовцями під час проходження державної служби;

– запровадження щорічного публічного звітування керівників органів виконавчої влади про підсумки діяльності відповідного органу, що має посилити паритетне партнерство громадянського суспільства та його інститутів із органами державної влади, їхніми посадовими особами;

– деталізація положень, які регулюють дисциплінарну відповідальність державних службовців;

– посилення ролі виборних органів первинних профспілкових організацій у захисті прав державних службовців;

– включення положень щодо особливостей проходження державної служби в окремих державних органах, що стосуються голів місцевих державних адміністрацій, керівників апаратів (секретаріатів) Верховної Ради України, допоміжних органів, утворених Президентом України, державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби, тощо;

– включення положень щодо правового регулювання проходження патронатної служби;

– закладення гарантій для державних службовців щодо істотного збільшення оплати праці (з 1 січня 2017 року мінімальний розмір посадового окладу на найнижчій посаді державної служби поступово збільшуватиметься й з 1 січня 2019 року становитиме не менш як два розміри мінімальної заробітної плати. Крім того, закон доповнено положеннями щодо можливості залучення до фонду оплати праці державних службовців коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій і донорських установ, а також щодо надання права керівникам державної служби на перехідний період (тобто протягом двох років від дня набрання чинності цим законом) у межах економії фонду оплати праці встановлювати державним службовцям додаткові стимулювальні виплати за критеріями та в порядку, затвердженими Кабінетом Міністрів України, що забезпечуватиме прозорість розподілу відповідних коштів;

– чіткіше визначення на законодавчому рівні повноважень Нацдержслужби України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної

служби (це створює додаткові гарантії для самостійності Нацдержслужби України у проведенні успішної реформи державної служби;

– підвищення граничного віку перебування на державній службі з 60-річного до 65-річного віку, як це передбачено й іншими актами чинного законодавства у сфері пенсійного забезпечення;

– запровадження вимоги щодо зобов'язання передачі державним службовцем до його звільнення справ і довіреного у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків майна визначеній державним органом особі; тощо.

4.3. Закон України «Про запобігання корупції».

Набувши членства в Раді Європи Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства й системи публічного управління на основі норм і стандартів Ради Європи. Відповідно до Угоди про асоціацію України з ЄС сторони угоди повинні співробітничати в боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження. Таке співробітництво, зокрема спрямовується й на подолання корупції як у приватному, так і в державному секторі.

Корупція є суттєвою загрозою безпеці держави. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України в міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінного реформування системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних» [56].

Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Структура закону [41]*:*

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Національне агентство з питань запобігання корупції.

Розділ III. Формування та реалізація антикорупційної політики.

Розділ IV. Запобігання корупційним та пов’язаним з корупцією правопорушенням.

Розділ V. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Розділ VI. Правила етичної поведінки.

Розділ VII. Фінансовий контроль.

Розділ VIII. Захист викривачів.

Розділ IX. Інші механізми запобігання і протидії корупції.

Розділ X. Запобігання корупції у діяльності юридичних осіб.

Розділ XI. Відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків.

Розділ XII. Міжнародне співробітництво.

Розділ XIII. Прикінцеві положення.

Основні новели Закону України «Про запобігання корупції» (Закону):

Суб’єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», крім осіб, уповноважених на виконання функцій держави, є також посадові особи юридичних осіб публічного права, особи, які надають публічні послуги; особи, які обіймають посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов’язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов’язків у юридичних особах приватного права. Ці особи для цілей Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Закон передбачає створення Національного агентства з питань запобігання корупції. Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначає Верховна Рада України. Верховна Рада України щороку, не пізніше 1 червня, проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь про реалізацію засад антикорупційної політики. Центральний орган виконавчої влади, інші державні органи затверджують антикорупційні програми, які повинні передбачати: визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми; оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси; навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування; процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм; інші спрямовані на запобігання корупційним та пов’язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Розділ 5 Закону передбачає порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Реальний конфлікт інтересів - суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість винесення рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Потенційний конфлікт інтересів - наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Регулювання конфлікту інтересів здійснюється з урахуванням, зокрема, визначення кола посадових обов'язків (КЗпПУ, Закон України «Про державну службу»), встановленого порядку прийняття рішень (узгодження, візування, накладення печатки, реєстрації тощо), розподілом функціональних повноважень тощо.

Розділ 6 Закону присвячений правилам етичної поведінки. Закон зобов'язує суб'єктів неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими, діяти виключно в інтересах держави, дотримуватися політичної нейтральності. До основних принципів та засад діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, віднесено також неупередженість, компетентність та ефективність, нерозголошення інформації й утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

Зміни в організації фінансового контролю передбачають: порядок подання декларації - заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством, щорічно до 1 квітня; розширення переліку відомостей декларації - подаватимуться також відомості щодо виду, характеристики нерухомого майна, дати набуття його у власність (користування), вартість майна на дату набуття у власність (користування); відомості про цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року, а також дані про всіх співвласників рухомого та нерухомого майна або про 5 власника - якщо майно перебуває в праві користування.

Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування, який полягає у встановленні відповідності рівня життя наявним майну і одержаним доходам. Моніторинг способу життя здійснюється на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить

відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.

Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави. Національне агентство, а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень суб'єкти Закону притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Контрольні запитання:

1. Наведіть узагальнену структуру нормативно-правового регулювання державної служби.
2. Охарактеризуйте конституційні засади державної служби.
3. Наведіть специфічні закони щодо регулювання державно-службових відносин.
4. Які стратегічні документи стосуються реформування системи державної служби України?
5. Наведіть аспекти державної служби, які врегульовані законодавством про працю.
6. Які особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя?
7. Наведіть загальну характеристику закону України «Про державну службу».
8. Наведіть загальну характеристику закону України «Про запобігання корупції».

ТЕМА 5
ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

5.1. Державні службовці: правовий статус.
5.2. Права державних службовців.
5.3. Обов'язки державних службовців.
5.4. Захист права на державну службу.

5.1. Державні службовці: правовий статус.

При розгляді статусу державного службовця особливої актуальності набуває питання про те, які складові формують цей статус у суспільстві. В.Малиновський виділяє такі головні елементи правового статусу державного службовця:

– цілісність, системність правового положення державного службовця, співвідношення повноважень посади, яку він обіймає, з правами і обов'язками, що витікають із факту перебування на державній службі;

– установлені правові стимули й мотивації для зацікавленості державного службовця в ефективному виконанні обов'язків;

– механізм юридичної відповідальності державних службовців через інститути адміністративної, кримінальної відповідальності, норми трудового, фінансового права тощо;

– забезпечення стабільності статусу державного службовця відповідних гарантій, соціального захисту [29, с. 40].

Виходячи з того, що статус юридично визначається як правове становище громадянина, установи чи організації, закономірно віднести до статусу державного службовця його обов'язки та права, які мають особливий характер порівняно з громадянами, які не є державними службовцями. Тут слід зазначити, що державний службовець, поряд із правами, свободами і обов'язками людини і громадянина, закріпленими Конституцією України та іншими правовими актами, наділяється особливими службовими правами і обов'язками, закріпленими в основному Законі України «Про державну службу».

Традиційно розкриття питання статусу державних службовців передбачає наявність таких елементів, як права, обов'язки, обмеження, гарантії, заохочення, відповідальність. Завдяки цим елементам забезпечується діяльність державного службовця, його функціонування в системі державної служби, професійний та особистісний розвиток, розкриття професійного, творчого та особистісного потенціалу.

Фіксація елементів правового статусу проходить у низці нормативно-правових документів. На сьогодні правовий статус державних службовців визначається Конституцією України, законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про місцеві державні

адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади», актами Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, інших центральних органів виконавчої влади та іншими нормативно-правовими актами [17, с. 4-5].

Узагальнюючи вищезазначене, правовий статус державних службовців можна визначити як сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою.

Правовий статус державного службовця є неоднорідним для всіх державних службовців, що обумовлюється розгалуженістю апарату державної служби та законодавства, оскільки характеризується наявністю адміністративно-правового статусу, що полягає в тому, що: їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі; діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідних орган, і носить офіційний характер; службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити; здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством; вони мають право на службову кар'єру; передбачені обмеження їх загально громадських прав з метою ефективності службової діяльності; для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень.

Певна посада державного службовця є базою для характеристики його адміністративно-правового статусу. Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

5.2. Права державних службовців.

Умовно права державних службовців, наведені в ст.7 Закону України «Про державну службу» можна класифікувати за такими групами [39]:

1) права державного службовця як людини і громадянина:

1) повага до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;

2) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;

3) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених Законом;

2) права, пов'язані з проходженням державної служби:

1) чітке визначення посадових обов'язків;

2) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

3) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

4) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;

5) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

3) права, які гарантують соціальний і правовий захист:

1) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

2) оплата праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу;

3) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

4) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;

5) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону;

6) проведення службового розслідування за вимогою державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Державний службовець має право на *повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших громадян*. Кожна людина є особистістю, має право на повагу до власної честі та гідності і відповідно право на захист від його порушення.

Державний службовець виконує важливі державні завдання і функції, працюючи у відповідному державному органі та колективі, тому його відносини з безпосереднім та іншими керівниками повинні базуватися на принципах ввічливості, взаємної поваги та підтримки. Виконуючи свої службові обов'язки, зокрема надаючи адміністративні та інші послуги, державний службовець також постійно взаємодіє з іншими громадянами з дотриманням при цьому згаданих принципів. Передбачене Законом право державного службовця на повагу до своєї особистості, честі та гідності одночасно покладає на його керівників, колег, а також інших громадян обов'язок дотримуватися цього права. По суті, таке право є одним з елементів правового захисту державного службовця, оскільки будь-які прояви зневажливого до нього ставлення, приниження честі та гідності з

боку керівників або інших осіб є правопорушенням, за яке має настати визначена законом юридична відповідальність. Керівники державної служби у відповідних державних органах повинні жорстко реагувати на факти зневажливого ставлення керівників до своїх підлеглих, прояв неповаги, грубощів, хамства, зневаги до державних службовців з боку будь-яких осіб. У колективах державних службовців повинні підтримуватися доброзичлива атмосфера, культивуватися службові стосунки, засновані на взаємній повазі, допомозі та підтримці. Державні службовці зобов'язані інформувати своїх керівників про будь-які факти порушення їх права на повагу до своєї особистості, честі та гідності.

Державний службовець має право на *чітке визначення посадових обов'язків.* Право на чіткі, тобто конкретно визначені, зрозумілі і однозначно сформульовані посадові обов'язки державного службовця має надзвичайно важливе практичне значення. Посадова інструкція державного службовця повинна розроблятися з урахуванням законів, які регулюють питання діяльності відповідного державного органу, підзаконних актів, що визначають механізм реалізації таких законів, положення про державний орган, положення про структурний підрозділ у складі якого працює такий державний службовець. Ця інструкція має містити конкретні посадові (функціональні) обов'язки. Проте на практиці посадові інструкції державних службовців нерідко носять загальний характер, містять неоднозначні формулювання, що ускладнює їх застосування не тільки в частині відповідальності державного службовця, але і його заохочення. Чітко сформульовані у посадовій інструкції обов'язки державного службовця одночасно є елементом його захисту, що надає йому змогу усвідомити обсяг роботи, яку повинен виконати, і ступеня власної відповідальності.

Державний службовець має право на *здорові та безпечні умови служби*. Державний службовець, як і будь-який працівник, має право на здорові і безпечні умови роботи (служби), адже відповідно до частини першої статті 3 Конституції України людина, життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Це зобов'язує роботодавця – керівника державної служби у відповідному державному органі створювати належні умови для державних службовців з метою ефективного проходження ними державної служби.

Державний службовець має право на *оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності та стажу державної служби.* Служба державних службовців повинна належно оплачуватися. Оплата їх праці носить диференційований характер і залежить від посади, яку займає державний службовець, результатів його службової діяльності і стажу державної служби. Схеми посадових окладів і розміри надбавок визначаються КМУ.

Державний службовець має право на *відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення.* Право на відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення є важливою соціальною складовою кар'єрного зростання державного службовця. Визначена Законом щорічна відпустка у значно більшому розмірі, ніж для інших працівників, як це передбачено КЗпПУ і Законом «Про відпустки», повною мірою забезпечує можливість компенсувати підвищене емоційно-психологічне навантаження на державних службовців, яке властиве державній службі, а також обмеження, пов'язані з державною службою. Велике значення має додаткова відпустка державного службовця, кількість днів якої зростає із збільшенням стажу державної служби. Незважаючи на те, що Законом встановлено загальні засади призначення пенсій, нові умови оплати праці державних службовців забезпечують можливість призначення пенсій у більших розмірах, ніж іншим працівникам, які зайняті в бюджетному секторі.

Державний службовець має право на *професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу.* Державні службовці для забезпечення належного виконання ними завдань і функцій державного органу не тільки мають право, але й зобов'язані постійно підвищувати свій професійний рівень шляхом проходження відповідного навчання. Підвищення кваліфікації – набуття учасниками професійного навчання нових та/або удосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань. До спеціальних форм професійного навчання належать спеціалізація, стажування, до додаткових – самоосвіта, інструктаж, учнівство, ротація, наставництво. Система професійного навчання державних службовців може успішно реалізуватися лише за умов системного та обґрунтованого індивідуального плану, в якому враховано потреби професійного навчання, який створює мотиваційний механізм та стимулює державних службовців до постійного оновлення своїх знань і професійних компетенцій. Наказ Національного агентства з питань державної служби від 20 квітня 2018 року № 93/1 "Про затвердження методичних рекомендацій щодо складання індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державного службовця" зробив спробу надати можливість державним службовцям та службі управління персоналом, керівникам державних служб формувати індивідуальні програми та планувати навчання державних службовців, спрямовуючи їх на вдосконалення та здобуття професійних знань, умінь та навичок у своїй професійній діяльності на займаній посаді відповідно до посадових обов'язків.

Державний службовець має право на *просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання посадових обов'язків*. Кожен державний службовець, який відповідає вимогам стосовно професійної компетентності (а це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні

знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку) і сумлінно ставиться до виконання своїх посадових обов'язків, має право на відповідне кар'єрне зростання, тобто зайняття вищої посади. Кар'єрне зростання державних службовців здійснюється через механізм їх просування по службі, який визначається, зокрема, статтею 40.

Державний службовець має право на *участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів*. Частиною третьою статті 36 Конституції України визначено, що громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за видом їх професійної діяльності. Обмеження щодо членства професійних спілках встановлюються виключно Конституцією і законами України. Профспілки беруть участь у вирішенні багатьох питань діяльності державного органу і службової діяльності державних службовців. Насамперед це стосується захисту права на державну службу (стаття 11); участі у складі та роботі Комісії (стаття 14); конкурсних комісій (стаття 27); розроблення- і затвердження правил внутрішнього службового розпорядку державного органу (стаття 47); вирішенні окремих питань щодо оплати праці (стаття 52) та деяких інших;

Державний службовець має право на *участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій випадках, передбачених Законом*. Державні службовці мають право бути членами та брати участь у діяльності об'єднань громадян відповідно до Закону «Про громадські об'єднання». Державні службовці в повному обсязі можуть користуватися правами щодо їхньої участі у діяльності об'єднань громадян, крім можливості займати штатні посади, за якими їм виплачується заробітна плата, оскільки державним службовцям не можна займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, викладацької, творчої роботи, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту (пункт 1 частини першої статті 25 Закону України «Про запобігання корупції»). Державним службовцям не забороняється членство у політичних партіях, крім державних службовців, які належать до категорії «А» (стаття 10 Закону). Водночас державні службовці не мають права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або виявляти бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити їхнє особливе ставлення до політичних партій негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей;

Державний службовець має право на *оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також негативного висновку за підсумками оцінювання результатів службової діяльності.* Державний службовець у разі вчинення ним дисциплінарного правопорушення може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності у передбаченому Законом порядку. Проте за будь-яких умов він має право оскаржити рішення про накладення дисциплінарного стягнення. Це стосується і випадку його звільнення з посади державної служби або отримання негативного висновку за підсумками оцінювання результатів службової діяльності. Зазначене право є одним з ключових елементів правового захисту державного службовця і одночасно гарантією того, що його скарга буде розглянута відповідним органом об'єктивно і неупереджено.

Державний службовець має право на *захист від незаконного переслідування у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону.* У разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог Закону з боку державних органів, їхніх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби (НАДС).

Державний службовець має право на *безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками за результатами оцінювання службової діяльності.* Державний службовець має право без будь-яких умовностей або перешкод ознайомлюватися з документами, які стосуються проходження ним державної служби. Такими документами є, зокрема, накази керівника державної служби в державному органі, положення, інструкції, правила та інші локальні акти, які затверджуються державним органом і стосуються питань проходження державної служби державним службовцем, його особова справа та деякі інші документи. Право на безперешкодне ознайомлення державного службовця означає, що такі документи повинні бути йому надані на його вимогу без будь-яких зволікань.

Державний службовець має право на *проведення службового розслідування на його вимогу з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.* Зазначене право можна також розглядати як складову захисту права на державну службу і важливу складову правового захисту державного службовця. Адже нерідко керівники державної служби, особливо безпосередні керівники, детально не розібравшись у суті наявних порушень (наприклад щодо причин невиконання або неналежного виконання певного доручення чи розпорядження) пред'являють, зокрема публічно, звинувачення або

підозри державному службовцю, що негативно позначається на його діловому іміджі і авторитеті.

5.3. Обов'язки державних службовців.

Основні обов'язки державного службовця закріплені ст.8 Закону України «Про державну службу» [39].

Обов'язок державного службовця *дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, а також чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана ВРУ* повністю відтворює вимоги частини другої статті 19 Конституції, згідно з якою органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією і законами.

Покладення на державного службовця обов'язку дотримуватися *принципів державної служби* означає, що й самі принципи носять не декларативний, а імперативний характер. Дотримання принципів верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності та інших повинне стати нормою для повсякденної діяльності кожного державного службовця. Правила етичної поведінки є комплексним правовим інститутом. Дотримання державним службовцем *правил етичної поведінки* покладає на нього обов'язок у своїй роботі насамперед дотримуватися законності. Представляючи державу перед іншими особами, діяти виключно в її інтересах, бути політично неупередженим, толерантним, об'єктивним, дотримуватись конфіденційності стосовно інформації, якою він володіє, виявляти компетентність і ефективність, уникати конфлікту інтересів, усіма своїми діями всіляко забезпечувати формування у громадян довіри до влади.

Державні службовці мають право на повагу до їх честі та гідності, зобов'язані з такою ж повагою ставитися до честі та гідності інших людей. Відповідальність держави перед людиною – це і відповідальність державного службовця, який представляє державу у відповідному державному органі у відносинах з людиною.

Кожний державний службовець під час виконання своїх службових повноважень повинен *обов'язково використовувати державну мову, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації*. Будь-який громадянин може вказати державному службовцю про неприпустимість порушення закону, якщо такий державний службовець під час службового спілкування використовує іншу, скажімо, російську мову. Звичайно, це не стосується випадків використання державними службовцями регіональних мов або мов національних менших у визначених законом про мови випадках. Державні службовці не тільки повинні використовувати державну мову у службовій

діяльності, а й всіляко захищати її, тобто не допускати її дискредитації (підривати довіру до державної мови) або протидіяти можливим спробам її дискредитації.

Ефективність виконання державним службовцем завдань та функцій державного органу слід оцінювати через призму раціональності та результативності використання ним ресурсів для досягнення цілей державної політики, за реалізацію якої відповідає державний орган, в якому працює державний службовець.

Державні службовці зобов'язані *сумлінно* виконувати свої повноваження. Сумлінність в роботі державного службовця передбачає його відповідальне ставлення до роботи, виявлення при цьому ініціативи і старання, готовності до роботи у вихідні і святкові дні, а також в позаробочий час, коли того вимагають інтереси служби. Державні службовці повинні використовувати робочий час виключно для виконання службових повноважень. Тимчасове залишення робочого місця може здійснюватися з дозволу безпосереднього керівника і на конкретно визначений час. Державні службовці повинні виконувати свої обов'язки *професійно*, тобто компетентно, об'єктивно і неупереджено, постійно підвищуючи рівень своїх професійних знань і навичок. Під час виконання своїх службових обов'язків вони повинні вивчати нове законодавство, яке регулює відносини у відповідній сфері, практику його застосування, ознайомлюватися з кращим вітчизняним та зарубіжним досвідом. Рішення державних органів, накази, розпорядження та доручення керівників є обов'язковими до виконання державними службовцями.

Державні службовці повинні здійснювати свої повноваження на принципах *доброчесності, порядності, відданості своїй справі*, ставлячи на перший план публічні інтереси, тобто інтереси держави, суспільства, територіальних громад. Службові інтереси в діяльності державного службовця повинні постійно превалювати над його або інших осіб приватними інтересами.

5.4. Захист права на державну службу.

У разі порушення прав або виникнення перешкод у реалізації прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів.

Форма скарги до керівника державної служби не затверджена, а тому вона може бути викладена у довільній формі із зазначенням традиційно усталених реквізитів: адресат - керівник державної служби, адресант - держслужбовець, дата написання скарги, підпис скаржника. У скарзі

мають бути викладені: факти, які мали місце і, на думку держслужбовця, спричинили порушення його прав або перешкоду у їх реалізації; вимога їх перевірки і усунення, вимога створення відповідної комісії.

Керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб.

До складу комісії включаються в однаковій кількості:

– представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу;

– представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу;

– представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення). У разі утворення комісії письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії.

У разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби - Нацдержслужби.

За результатами розгляду скарги НАДС надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів з дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця направляє відповідному державному органу обов'язкову для виконання *вимогу про усунення відповідних порушень*[3].

Якщо права державного службовця, порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до Нацдержслужби.

---

[3] *Вимога* - це письмова, обов'язкова для виконання у визначений термін вимога Нацдержслужби або його територіальних органів, яка надсилається державним органам та їх посадовим особам у встановлених Законом випадках з метою усунення порушень законодавства про державну службу. Нацдержслужба має право направляти вимогу до будь-якого державного органу, а її територіальні органи — державним органам, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, одного або кількох районів, міст обласного значення.

У скарзі державного службовця повинно обов'язково зазначатися:

– найменування та адреса уповноваженого органу, до якого подається скарга;

– інформація про державного службовця:

– прізвище, ім'я та по батькові;

– найменування посади;

– зворотна адреса;

– прізвище, ім'я та по батькові, найменування посади керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу;

– факти, що призвели до порушення прав державного службовця, встановлених Законом, керівником державної служби в державному органі чи державним службовцем вищого органу або створення перешкод у їх реалізації;

– вимога про проведення службового розслідування;

– наявні у державного службовця рішення, які приймалися за результатами розгляду його скарг (висновки щодо проведення службових розслідувань), або їх копії.

НАДС за фактом подання скарги ініціює та проводить *службове розслідування* в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі.

За фактом подання скарги службове розслідування проводиться:

– Нацдержслужбою - в державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

– територіальним органом Нацдержслужби - в державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, мм. Києва і Севастополя, одного або кількох районів, міст обласного значення.

Строк проведення службового розслідування становить не більш як один місяць. Службове розслідування за фактом подання анонімної скарги не проводиться.

У разі потреби (отримання відповіді від інших органів, відсутності з поважних причин керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу, стосовно якого проводиться службове розслідування) зазначений строк може бути збільшений уповноваженим органом, але не більш як до двох місяців.

У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації винні у порушенні посадові особи повинні бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом. Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав – усуненню. При цьому, заявник має право оскаржити

рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, до суду.

Контрольні запитання:

1. Що являє собою правовий статус?
2. Які складові правового статусу державних службовців?
3. Наведіть права державних службовців.
4. Які права державного службовця як людини і громадянина?
5. Охарактеризуйте права, які гарантують соціальний і правовий захист державних службовців.
6. Наведіть обов’язки державних службовців.
7. Охарактеризуйте імперативність обов’язку дотримуватися принципів державної служби.
8. Наведіть механізм захисту у випадку порушення прав державних службовців або перешкод щодо їх реалізації.

ТЕМА 6
ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

6.1. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах.

6.2. Патронатна служба.

1. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах.

Дія статті 91 *«Особливості проходження державної служби в окремих державних органах»* поширюється на голів місцевих державних адміністрацій, керівників апаратів (секретаріатів) Верховної Ради України, допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіо- мовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби [39].

1. Керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, крім Керівника Секретаріату Конституційного Суду України, призначаються на посаду в порядку, визначеному законом, за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсного відбору, а керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя – з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів.

2. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Пропозиції щодо кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій вносить Кабінету Міністрів України Комісія з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсного відбору в порядку, визначеному Законом.

3. Керівник Апарату Верховної Ради України призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України (за поданням Голови Верховної Ради та за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсного відбору) у порядку, визначеному Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Керівник апарату Адміністрації Президента України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України.

В апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України, затвердження переліку посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлення категорій посад державної служби здійснюється Комісією з питань вищого корпусу державної служби за поданням керівника державної служби.

Керівник Секретаріату Конституційного Суду України, його перший заступник та заступник призначаються на посади та звільняються з посад у порядку, визначеному Законом України «Про Конституційний Суд України».

Повноваження керівника державної служби в органах прокуратури здійснює керівник відповідного органу прокуратури.

2. Патронатна служба.

Специфічними ознаками патронатної служби, які відокремлюють її від державної, є: особливості вступу, проходження та припинення, які нерозривно пов'язані з особою патрона; наявність освітніх і фахових вимог, рівень та якість яких залишаються на розсуд патрона; спрямованість патронатної служби на допомогу у виконанні патроном своїх функцій та повноважень; наявність особистої дисциплінарної відповідальності перед суб'єктивним поглядом патрона (яка відсутня у державного службовця) [36, с. 20, 26]. При цьому можна простежити взаємозв'язок та узагальнити: патронатна служба все ж таки належить до публічної, але з урахуванням її особливостей та відмежуванням її від державної.

Патронатну службу можна класифікувати за різними критеріями, а саме: залежно від посади, для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення існування якої формується патронатна служба (Президента України, Прем'єр міністра України та ін.); залежно від сфери публічної влади з урахуванням поділу влади або належності до гілки державної влади (наприклад у сфері законодавчої влади); за територіальним масштабом сфери впливу посади, патронатна служба якої формується (загальнодержавна, регіональна); за критерієм спеціального статусу службовця, який формує патронатну службу (патронатна служба державного службовця, політичного службовця та ін.).

Отже, патронатна служба – це різновид публічної служби, яка спрямована на професійне забезпечення потреб діяльності суб'єкта публічно-владних повноважень, який самостійно здійснює прийом, установлює детальні вимоги до службовців, умови вступу, проходження службової кар'єри, заохочення, припинення служби та відповідальність службовців згідно з підзаконними актами та штатним розписом,

користуючись закріпленими в законодавстві обов'язковими загальними умовами, прийнятими для всіх видів патронатних служб (обмеження, особливості заохочення, проходження службової кар'єри та ін.).

До посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах.

Патронатна служба може складатися з помічника, радника, керівника прес-служби або інших посад, передбачених штатним розписом. Чисельність служби та її структуру затверджують керівники.

Нормативне врегулювання, професійний відбір і розуміння необхідності діяльності патронатної служби є базовою складовою, що потребує порівняння засад регулювання діяльності патронатних і державних службовців.

Завдання патронатного службовця, сутність його діяльності: виконання завдань керівника, допомога у виконанні його функцій, консультування, інформаційне забезпечення та ін.; сутність – через забезпечувальну спрямованість щодо суб'єкта публічно-владних повноважень – служіння українському народові. Завдання державного службовця, сутність його діяльності: практичне виконання завдань і функцій держави; сутність – служіння українському народові.

Так, згідно з Положенням Про Радника Президента України, затвердженим Указом Президента України від 12 листопада 2014 року № 870/2014, посада Радника Президента України належить до посад патронатної служби Президента України. Радник Президента України призначається на строк повноважень Президента України і здійснює свої обов'язки на постійній основі або на громадських засадах. Основними завданнями Радника Президента України є розроблення та внесення в установленому порядку пропозицій Президентові України щодо здійснення повноважень глави держави у відповідній сфері [48].

Відповідно до статті 34 Закону України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII «Про статус народного депутата України» народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, самостійно здійснює їх підбір, розподіляє обов'язки між ними та здійснює особисто розподіл місячного фонду заробітної плати помічників-консультантів[50]. Відповідно до статті 157 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій та статус суддів» кожний суддя має помічника, судді самостійно здійснюють добір помічників. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду

на час виконання суддею повноважень судді відповідного суду. Призначення на посаду помічника судді здійснюється без конкурсного відбору на підставі письмового подання судді [51]. Помічник судді забезпечує виконання суддею відповідних повноважень та сприяє здійсненню правосуддя, підзвітний лише відповідному судді (Положення Про помічника судді суду загальної юрисдикції, затвердженого рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 року № 14 з подальшими змінами) [47].

Правове регулювання патронатної служби: загальні засади в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015, інших спеціальних законодавчих актах. Детальне регулювання: переважно підзаконне або локальними актами спеціального призначення (трудові розпорядки, штатний розпис тощо). Правове регулювання державної служби здійснюється: Конституцією України, Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Правове регулювання основних *прав та обов'язків* патронатного службовця здійснюється: підзаконними актами, локальними актами спеціального призначення. Правове регулювання основних прав та обов'язків державного службовця здійснюється: Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 та іншими законами України.

Правове регулювання та процедура, *вимоги для вступу* на патронатну службу: вимоги у законодавстві не регламентовані; вступ без конкурсу. Правове регулювання та процедура, вимоги для вступу на державну службу визначаються: Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 та іншими законодавчими актами. Вступ за конкурсом, якщо особа відповідає умовам і вимогам, установленим у законодавстві. Працівник патронатної служби, який виявив бажання вступити або повернутися на державну службу, реалізує таке право у порядку, визначеному для осіб, які вперше вступають на державну службу, з обов'язковим проведенням конкурсу.

Службова кар'єра патронатного службовця: законодавче регулювання відсутнє. Службова кар'єра державного службовця врегульована законодавством. Оплата праці і патронатного службовця, і державного службовця відбувається за рахунок бюджетної системи України. Час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується при присвоєнні державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній

службі та після звільнення з посади патронатної служби по- вернувся на державну службу. Працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Акт про звільнення приймається керівником державної служби.

Дисциплінарна відповідальність патронатного службовця: поряд із загальною (визначеною трудовим законодавством) існує специфічна, яка не дістала законодавчого закріплення. Дисциплінарна відповідальність державного службовця врегульована законодавством. Припинення служби патронатного службовця покладено на розсуд керівника або разом із закінченням строку його повноважень. Припинення служби державного службовця: регламентовані законом підстави [4, с.12, 6, с.115].

Контрольні запитання:

1. Які особливості проходження державної служби в окремих державних органах?
2. Наведіть особливості призначення на посади і звільнення голів місцевих державних адміністрацій.
3. Порівняйте зміст ст.91 Закону «Про державну службу» з конституційними положеннями.
4. Який порядок призначення на посаду керівника Апарату Верховної Ради України?
5. Яким законом регулюється порядок призначення керівник Секретаріату Конституційного Суду України?
6. Що являє собою патронатна служба? В чому її спільні риси із державною службою?
7. Перелічить посади патронатної служби.
8. Опишіть особливості правового регулювання патронатної і державної служби.

ТЕМА 7
СЛУЖБОВА КАР'ЄРА

7.1. Вступ на державну службу.

7.2. Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби.

7.3. Порядок призначення на посаду державної служби.

7.4. Ранги державних службовців.

7.5. Просування державного службовця по службі.

7.1. Вступ на державну службу.

Забезпечення права на рівний доступ до державної служби для громадян України відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889- VIII, полягає у тому, що забороняються усі форми та прояви дискримінації, не допускається існування необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження.

Рівний доступ до державної служби для громадян України може бути забезпечений за рахунок:

- недопущення зовнішнього вияву будь-яких дій або процесів, станів чи почуттів, спрямованих на обмеження або позбавлення даного права громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками;
- відсутності необґрунтованих обмежень, висунутих до громадян, які мають намір скористатись зазначеним правом;
- заборони дій з боку посадових осіб органів публічної влади щодо надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження.

Разом з тим, необхідно зазначити, що для кваліфікації дій як дискримінаційних по відношенню до особи необхідно визначитись не лише зі змістом поняття «дискримінація», а й чітко розуміти чи має така особа «захищені» ознаки. «Захищена ознака» – це індивідуальна характеристика, що не повинна братися до уваги для цілей відмінного ставлення чи користування конкретним благом. Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. № 5207-VI» до переліку таких ознак віднесені наступні: раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, вік, інвалідність, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний та майновий стан, місце проживання, мовні або інші ознаки [1, с.35].

Всі перелічені ознаки мають відігравати роль своєрідного «захисного щиту» для майбутнього працівника у переважній більшості ситуацій,

пов’язаних із працевлаштуванням. Але як виняток, існують «невід’ємні вимоги до професії».

Зокрема не є формами дискримінації при вступі на державну службу такі:

- за ознакою віку. Право на державну службу мають повнолітні громадяни України (відповідно до цивільного законодавства України, повна дієздатність фізичної особи настає з 18 років (повноліття)); на державну службу не може вступити особа, яка досягла шістдесятип’ятирічного віку;

- за ознакою громадянства. На державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави. В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом. Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [22];

- за мовною ознакою. Право на державну службу мають громадяни України, які вільно володіють державною мовою. Відповідно до ст.1 Закону України «Про засади державної мовної політики» від 03.07.2012 р. № 5029-VI, державна мова – закріплена законодавством мова, вживання якої обов'язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку та інформатики тощо [42]. Конституцією України визначено, що державною мовою в Україні є українська мова. Відповідно до чинного законодавства України для підтвердження рівня володіння державною мовою особі необхідно подати до конкурсної комісії державного органу посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою.

Згідно ст. 21 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН, гарантується рівне право на участь в керуванні своєю країною та рівний доступ громадян до державної служби у своїй країні. Проте проголошене право рівного доступу громадян до державної служби не передбачає його автоматичної реалізації (означене право є юридичною можливістю), тобто право мають громадяни за визначених законом умов.

Вступ на державну службу відповідно до ст.21 Закону України «Про державну службу» здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу (табл.7.1). Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених Законом.

Таблиця 7.1

Поняття конкурсу на етапі його становлення й розвитку [59, с.397-398]

Автор	Визначення конкурсу
В. М. Смірнов	Конкурс – це особливий винятковий порядок добору кадрів, що містить підвищені вимоги до осіб, які претендують на заміщення вакантної посади
В. А. Глозман	Конкурс - це соціально – правовий метод оцінювання ділових якостей працівника
Н. Думін	Під конкурсом слід розуміти форму реалізації права працівника на вибір роботи
Г. В. Фоміч	Конкурс - це сукупність послідовно здійснюваних дій щодо оцінки професійних, та особистих якостей претендента на посаду публічного службовця, результатом яких є вирішення питання щодо виникнення чи не виникнення державно – службових відносин
О. С. Продаєвич	Конкурс – це система державно – службових відносин, які виникають замінюються та припиняються при оцінюванні професійних, ділових та особистісних якостей претендента на державну посаду
А. В. Андрушко	Конкурс – це один із правових способів раціонального підбору кадрів, метою якого є визначення найкомпетентнішого серед його учасників щодо заміщення вакантної посади на державній службі за визначеними критеріями

Таким чином, ознаками конкурсу як інституту трудових правовідносин є:

– конкурс є дієвою формою відбору кандидатів на посаду в органи державної влади;

– стимулювання кандидатів до саморозвитку і самоосвіти. Конкурсний відбір створює умови при яких кандидат на посаду повинен проявити свої здібності та навички на найвищому рівні за для отримання задовільного результату при проходженні конкурсу;

– змагальна основа конкурсного відбору. Дана ознака передбачає відбір серед певної кількості кандидатів найкращого для забезпечення кадрового потенціалу державної служби;

– статистично - аналітична ознака. Проведення конкурсу на вакантні посади в державній службі відбиває статистичні значення попиту на посади державних службовців, відповідно можна визначити популярність тих чи інших професій на державній службі і визначити заходи, яких потрібно вжити за для популяризації державної служби в цілому, та відповідних посад на ній.

Конкурс на вакантну посаду державної служби та заміщення вакантної посади державної служби за його результатами передбачає формування корпусу державних службовців із дотриманням принципів рівності доступу до державної служби, транспарентності реалізації громадянами права на державну службу, а також відбору на державну

службу на основі професійних компетентностей та особистісних якостей, зокрема, лідерства, стресостійкості. Це унеможливлює чи зменшує корупційні ризики при формуванні професійного корпусу державної служби і є суттєвою ознакою демократизації публічної служби в цілому.

Для доступу до публічної служби можуть існувати певні передумови (рис.7.1).

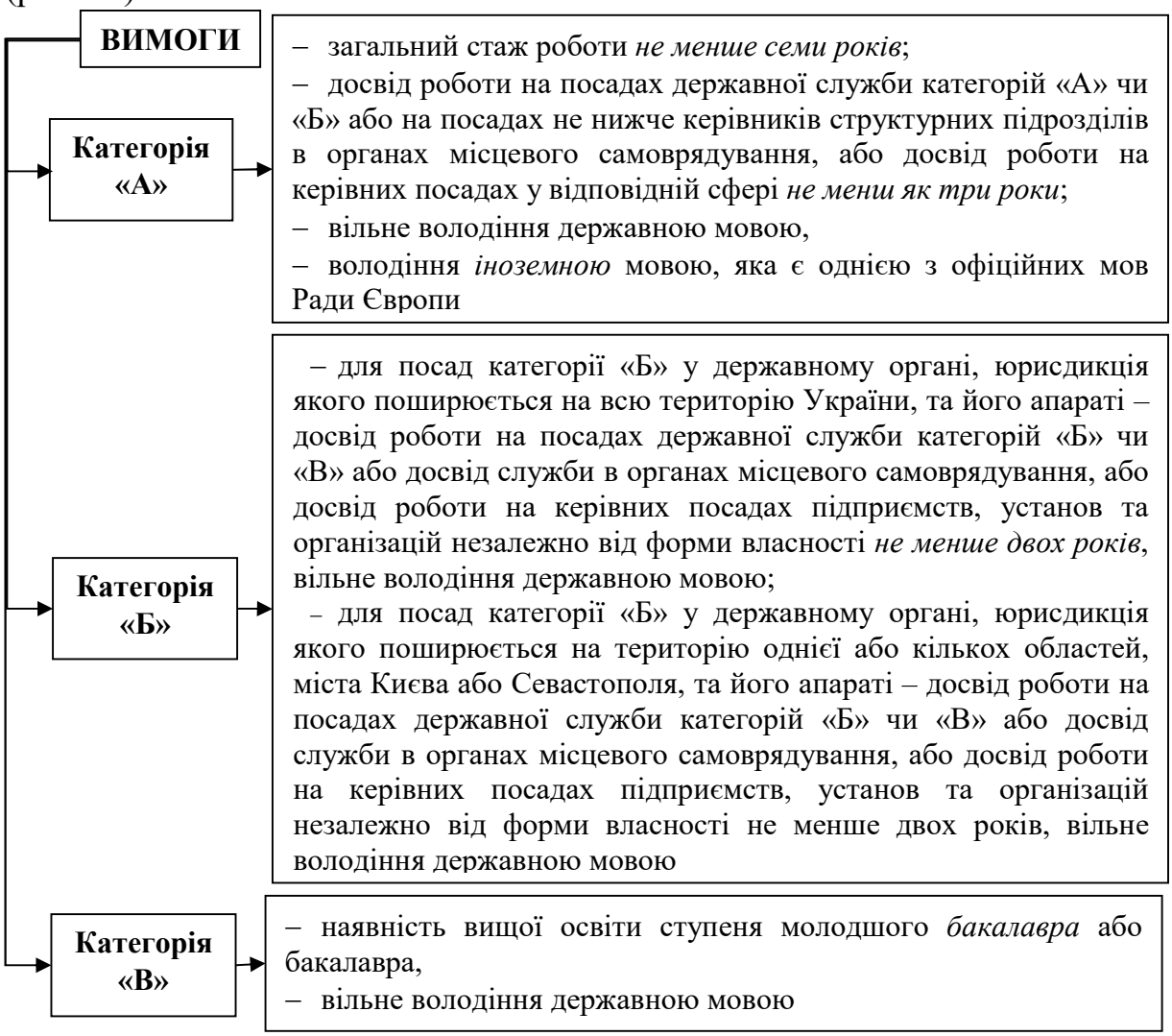

Рис.7.1. Вимоги для кандидатів за категоріями посад державної служби.

Спеціальні вимоги до кандидатів на вакантні посади державної служби категорій «А» і «Б» щодо освіти та досвіду роботи мають деталізуючий характер і стосуються галузей знань і спеціальностей, за якими здобуто вищу освіту, досвіду роботи у конкретній сфері та ін.

Запровадження конкурсу як обов'язкової підстави вступу на державну службу має на меті повний демонтаж моделі «патрон-клієнт», поширеної на державній службі в Україні в 1993-2014 роках.

7.2. Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби.

Конкурсний добір кандидатів на вакантні посади державної служби поширений у переважній більшості держав ЄС. Популярність цього методу формування корпусу державних службовців полягає в тому, що він створює рівні умови для всіх громадян, які реалізують своє право на державну службу, та упереджує будь-яку дискримінацію в цій сфері, а також дозволяє залучити для виконання функцій держави найкращих фахівців. Навіть так звані «закриті конкурси», які проводяться на вакантні посади державної служби, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки в РНБО, СБУ, Міністерстві оборони України та інших державних органах, дозволяють обирати найбільш підготовлених для такої служби громадян.

Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби – це визначена чинним законодавством процедура проведення конкурсного відбору на вакантну посаду державної служби на основі оцінювання особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей кандидатів для належного виконання посадових обов'язків. Процедура проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби визначена з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки.

Конкурсний відбір громадян України на вакантні посади державної служби здійснюється на основі системи принципів, зокрема: забезпечення рівного доступу, політичної неупередженості, законності, довіри суспільства, недискримінації, прозорості, доброчесності, надійності та відповідності методів тестування, узгодженості застосування методів тестування, ефективного і справедливого процесу відбору.

Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби (рис.7.2) проводиться відповідно до статті 22 Закону України «Про державну службу» та Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 [45].

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСУ

- умови проведення конкурсу;
- вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу;
- склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;
- порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі;
- порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби;
- методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби.

Рис.7.2. Складові порядку проведення конкурсу.

На посади державної служби, пов’язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, може проводитися *закритий конкурс*.

1. Згідно зі статтею 23 Закону України «Про державну службу» інформація про вакантну посаду державної служби оприлюднюється на офіційних веб-сайтах державного органу, в якому проводиться конкурс, та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, тобто Національного агентства України з питань державної служби (НАДС). Рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В» приймає керівник державної служби в державному органі. В оприлюдненому оголошенні про проведення конкурсу зазначаються: найменування і місцезнаходження державного органу; назва посади; посадові обов’язки умови оплати праці; вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду; інформація щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду; вичерпний перелік документів, необхідних для участі в конкурсі, та строк їх подання; дата і місце проведення конкурсу; прізвище, номер телефону та адреса електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу [39].

2. Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, подає в установленому порядку до конкурсної комісії такі документи, перелік яких наведений у ст.25 Закону України «Про державну службу» [39]:

1) копію паспорта громадянина України;

2) письмову заяву про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме у довільній формі;

3) письмову заяву, в якій повідомляє, що до неї не застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади», та надає згоду на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно неї відповідно до зазначеного Закону;

4) копію (копії) документа (документів) про освіту;

5) посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою;

6) заповнену особову картку встановленого зразка;

7) у разі проведення закритого конкурсу – інші документи для підтвердження відповідності умовам конкурсу;

8) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Тестування кандидатів проходить у присутності не менш як 2/3 членів конкурсної комісії та проводиться з метою визначення рівня знань чинного законодавства, а саме: Конституції та Законів «Про державну службу»,

«Про запобігання корупції», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративні послуги», «Про місцеві державні адміністрації», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Конвенції про права осіб з інвалідністю, БКУ та ПКУ.

Перелік тестових питань (з вірними відповідями) затверджений наказом НАДС від 30 серпня 2017 р. № 178 та оприлюднений на офіційному веб-сайті НАДС. Тестування складається державною мовою. Не допускається участь у тестуванні сторонніх осіб, тому з метою чіткої ідентифікації учасників конкурсу перед проходженням тестування кожен кандидат пред'являє паспорт громадянина України або інший документ, який посвідчує особу та підтверджує громадянство України.

Учасникам забороняється користуватися додатковими електронними приладами (крім випадків, коли використання додаткових електронних приладів становить розумне пристосування для осіб з інвалідністю), підручниками, навчальними посібниками, іншими матеріалами, а також спілкуватись один одним. У разі порушення зазначених вимог кандидат відсторонюється від подальшого проходження конкурсу, про що складається відповідний акт, який підписується присутніми членами конкурсної комісії.

Тестове завдання для одного кандидата включає 40 питань з різних галузей законодавства. Загальний час проведення тестування складає не більше 40 хвилин.

Після закінчення кандидатом проходження тестування або після закінчення часу, відведеного для його проведення, здійснюється автоматичне визначення результатів тестування за допомогою програмного забезпечення, які фіксуються адміністратором у відомості про результати тестування за формою згідно з додатком 4 зазначеного Порядку проведення конкурсу. Адміністратор роздруковує звіт про результати тестування кожного кандидата, підписує такий звіт у кандидата та членів конкурсної комісії, які здійснюють нагляд, або присутніх членів конкурсної комісії та додає його до відомості про результати тестування. При цьому за бажанням кандидата адміністратор може надати йому копію звіту про результати тестування, засвідчену спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс.

Порядок оцінювання тестування кандидатів та виставлення балів залежить від категорій державної служби, на яку вони претендують (табл.7.2).

Логіка оцінювання результатів і виставлення балів для кандидатів на вакантні посади державної служби є очевидною: чим вища категорія посади державної служби, тим жорсткішими є вимоги до знання

кандидатом чинного законодавства, необхідного для якісного виконання функцій державної служби. При цьому результати тестування зберігають свою чинність упродовж шести місяців з дня проведення тестування.

Таблиця 7.2

Критерії оцінювання відповідей кандидатів на вакантну посаду

Категорія	2 бали	1 бал	0 балів
А	≥ 36 вірних відповідей	28-35 вірних відповідей	≤ 27 вірних відповідей
Б	≥ 34 вірних відповідей	26-33 вірних відповідей	≤ 25 вірних відповідей
В	≥ 32 вірних відповідей	24-31 вірних відповідей	≤ 23 вірних відповідей

Наступним етапом конкурсу, згідно з пунктами 42–49 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, є *розв'язання ситуаційного завдання* (завдань), яке застосовується для відбору кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «А» і «Б». Для конкурсу на вакантну посаду категорії «В» розв'язання ситуаційного завдання не передбачено.

Такий вид конкурсу як розв'язання ситуаційного завдання проводиться з метою об'єктивного з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання, досвід під час виконання посадових обов'язків, а також з метою комплексної перевірки кандидатів на відповідність професійній компетентності, оцінки комунікаційних якостей, володіння комп'ютером, знань іноземної мови та вміння приймати рішення (за наявності таких вимог до посади).

Ситуаційні завдання, як правило, мають узагальнений характер, але прив'язані до конкретних проблем у сфері компетенції державного органу, в якому проводиться конкурс, і мають на меті виявлення компетенцій претендента на керівну посаду в цьому органі. Оцінювання комісією розв'язування ситуаційних завдань також відбувається за шкалою 0-1-2 бали (0 балів – професійна компетентність не відповідає вимогам).

Кожен кандидат розв'язує від одного до трьох ситуаційних завдань, залежно від встановлених вимог до професійної компетентності. Кількість ситуаційних завдань для кандидатів визначається Комісією (для категорії «А») або конкурсною комісією (для категорії «Б»). При цьому усі кандидати, які претендують на одну посаду, розв'язують однакові ситуаційні завдання.

Завершальним етапом конкурсу на вакантну посаду державної служби є *співбесіда*, до якої допускаються кандидати на посаду державної служби категорій «А» і «Б», які успішно склали тести і розв'язали ситуаційні завдання, та категорії «В», які успішно склали тести. Співбесіда проводиться з метою оцінки відповідності професійної компетентності

кандидата встановленим вимогам, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу.

Для кандидатів, які успішно пройшли тестування, розв'язання ситуаційних завдань і співбесіду визначається їх рейтинг у загальному списку учасників конкурсу на зайняття конкретної посади державної служби. В основі цього рейтингу лежить середній бал, який виводиться шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з додатком 8 Порядку проведення конкурсів за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування. Переможцем конкурсу є кандидат, який набрав найбільшу загальну кількість балів.

У разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу. Цікавим положенням є збереження за державним службовцем права поворотного прийняття на службу без проведення конкурсу, тобто державний службовець, якого звільнено на підставі скорочення чисельності або штату державних службовців, ліквідації державного органу, реорганізації державного органу, у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення має право поворотного прийняття на службу за його заявою, якщо він був призначений на посаду в цьому органі за результатами конкурсу.

Під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу.

7.3. Порядок призначення на посаду державної служби.

На посаду державної служби призначається переможець конкурсу.

Рішення про призначення приймається:

- на посаду державної служби категорії «А» – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, цим та іншими законами України;

- на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби.

На підставі протоколу засідання конкурсної комісії приймається рішення про призначення на посаду державної служби, після закінчення

строку оскарження результатів конкурсу, а в разі оскарження результатів конкурсу – після прийняття рішення за скаргою суб'єктом розгляду скарги (органом, уповноваженим на розгляд скарги), але не пізніше *30 календарних днів* після оприлюднення інформації про переможця конкурсу. Рішення про призначення або про відмову у призначенні на посаду державної служби приймається за результатами спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та за результатами перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади».

Служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує складення Присяги державного службовця особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця *під підпис* із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

В акті про призначення на посаду (ст.33 Закону України «Про державну службу») зазначаються [39]:

– прізвище, ім'я, по батькові особи, яка призначається на посаду державної служби;

– займана посада державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу;

– дата початку виконання посадових обов'язків;

– умови оплати праці.

Акт про призначення на посаду може містити також такі умови та зобов'язання:

1) строк призначення (у разі строкового призначення);

2) строк випробування (у разі призначення з випробувальним строком);

3) обов'язок державного органу забезпечити державному службовцю можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцю для виконання своїх посадових обов'язків.

Акт про призначення на посаду приймається у вигляді указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення, залежно від категорії посади, відповідно до законодавства. Копія акта про призначення на посаду видається державному службовцю, ще одна копія зберігається в його особовій справі.

1. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити *випробування* з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку – до шести місяців (ст.35 Закону України «Про державну службу»).

2. При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим.

3. У разі незгоди особи з рішенням про встановлення випробування вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади

державної служби. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Якщо конкурсною комісією такого кандидата не визначено, проводиться повторний конкурс.

Якщо державний службовець у період випробування був відсутній на роботі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, перебуванням у додатковій відпустці у зв'язку з навчанням або з інших поважних причин, строк випробування продовжується на відповідну кількість днів, протягом яких він фактично не виконував посадові обов'язки.

1. Суб'єкт призначення має право звільнити державного службовця з посади до закінчення строку випробування у разі встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді, попереджає державного службовця про звільнення у письмовій формі не пізніш як за *сім календарних днів* із зазначенням підстав невідповідності займаній посаді.

2. При вирішенні питання про припинення перебування службовця на посаді як такого, що не пройшов випробування, необхідно перевіряти його відповідність загальним вимогам щодо проходження державної служби та спеціальним вимогам, установленим для конкретної посади. Невідповідність загальним вимогам має наслідком безумовне припинення перебування особи на державній службі, тоді як установлена невідповідність особи спеціальним вимогам щодо конкретної посади має наслідком припинення перебування особи на державній службі з фактовим підтвердженням її невідповідності саме тій посаді, за якою працівник проходив конкурс. Якщо працівник був переведений на іншу посаду без зауважень, то його слід вважати таким, що успішно пройшов випробування за посадою [25, с.48].

3. У разі якщо строк випробування закінчився, а державного службовця не ознайомлено з наказом про його звільнення з посади державної служби, він вважається таким, що пройшов випробування.

Особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає *Присягу державного службовця* (ст. 36 Закону України «Про державну службу»).

За юридичною силою та правовою регламентацією присяга може мати неформалізований і формалізований характер. Неформалізована присяга не має юридичної сили, а є морально-психологічним актом особи, яка її складає. До такого виду присяги можна віднести присягу «Клятва Гіппократа», яку складають медичні працівники. Мета такої присяги полягає, насамперед, у спонуканні лікаря до відданої праці в ім'я спасіння людського життя. Формалізовану присягу складають особи, які вступають на військову службу, до правоохоронних органів, а також на посади до органів законодавчої, виконавчої та судової влади відповідно до вимог чинного законодавства [54].

Присяга державного службовця такого змісту:

«*Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки*».

Особа, призначена на посаду державної служби вперше, виголошує Присягу державного службовця у присутності державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено, представників служби управління персоналом відповідного державного органу, підписує текст цієї Присяги і зазначає дату її складення. Особа, яка вперше займає посаду державної служби, набуває статусу державного службовця з дня складення Присяги державного службовця.

Підписаний текст Присяги державного службовця є складовою особової справи державного службовця, про що робиться запис у трудовій книжці державного службовця.

У разі відмови особи від складення Присяги державного службовця вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби, і акт про її призначення на посаду скасовується суб'єктом призначення. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Якщо конкурсною комісією такого кандидата не визначено, проводиться повторний конкурс.

7.4. Ранги державних службовців.

Ранги державних службовців присвоюються згідно з положеннями ст. 39 Закону України «Про державну службу» та Порядком присвоєння рангів державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306, згідно з якими ранги державних службовців є видом спеціальних звань. Встановлюється дев'ять рангів державних службовців (табл.7.3).

Таблиця 7.3

Ранги державних службовців

Категорія	Посади	Ранги								
А	державні секретарі, керівники центральних органів виконавчої влади	1	2	3						
Б	керівники структурних підрозділів			3	4	5	6			
В	інші посади						6	7	8	9

Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України. Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад (рис.7.3).

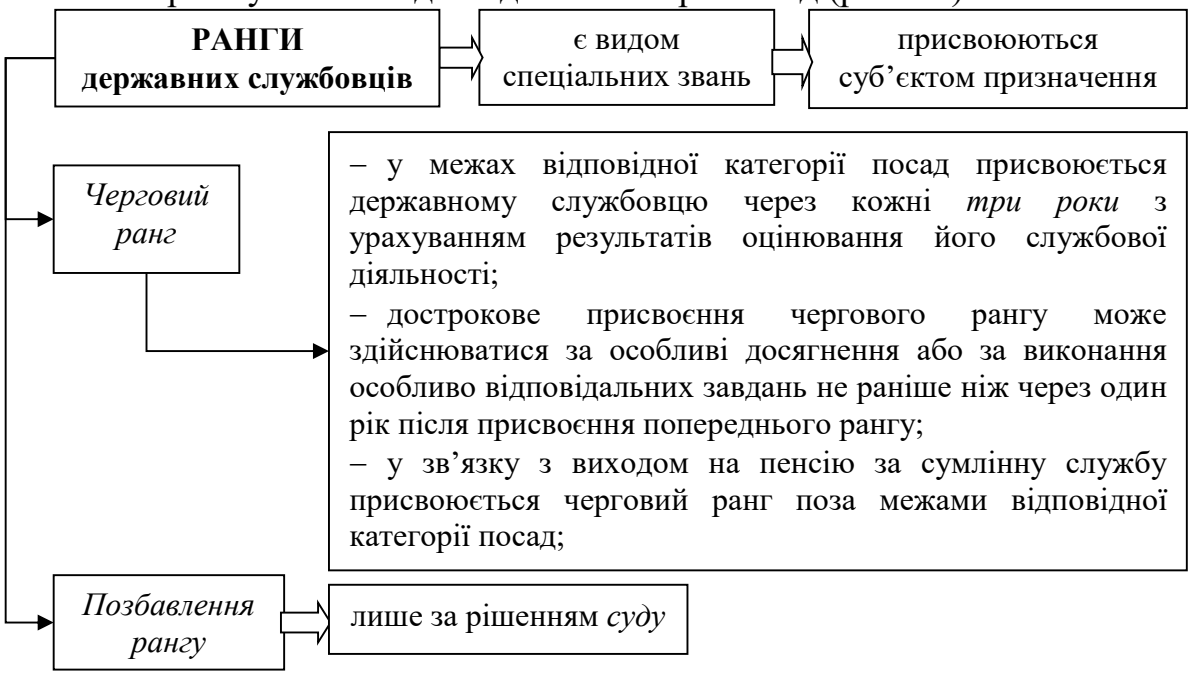

Рис.7.3. Ранги державних службовців.

У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг.

В особовій справі та трудовій книжці державного службовця робиться запис про присвоєння, зміну та позбавлення рангу державного службовця.

Надбавка за ранг встановлюється з дня його присвоєння.

Ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення, крім випадків, передбачених законом.

Підставою для прийняття суб'єктом призначення рішення про присвоєння чергового рангу державним службовцям, які займають посади державної служби категорії "А", є подання, підготовлене службою управління персоналом державного органу, в якому працює державний службовець, що вноситься [39]:

– Державним секретарем Кабінету Міністрів України - щодо своїх заступників;

– першим заступником або заступником Державного секретаря Кабінету Міністрів України - щодо Державного секретаря Кабінету Міністрів України;

– міністром - щодо державного секретаря міністерства;

– керівником центрального органу виконавчої влади, який не є членом Кабінету Міністрів України, - щодо своїх заступників;

– першим заступником або заступником керівника центрального органу виконавчої влади, який не є членом Кабінету Міністрів України, - щодо керівника центрального органу виконавчої влади, який не є членом Кабінету Міністрів України;

– Головою Конституційного Суду України - щодо керівника Секретаріату Конституційного Суду України;

– керівником Секретаріату Конституційного Суду України - щодо своїх заступників;

– Головою Верховного Суду України - щодо керівника апарату Верховного Суду України та його заступників;

– Головою вищого спеціалізованого суду - щодо керівника апарату вищого спеціалізованого суду та його заступників;

– Головою Вищої ради правосуддя - щодо керівника секретаріату Вищої ради правосуддя та його заступників;

– керівником секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України - щодо своїх заступників. Заступниками керівника секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України - щодо керівника секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

– Головою Державної судової адміністрації України - щодо заступників. Заступником Голови Державної судової адміністрації України - щодо Голови Державної судової адміністрації України;

– керівником іншого державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, - щодо керівника державної служби в такому органі.

Підставою для прийняття рішення про присвоєння державним службовцям, які займають посади державної служби категорії “Б” та “В”, чергового рангу є подання служби управління персоналом суб’єктові призначення, погоджене безпосереднім керівником, якщо такий керівник не є суб’єктом призначення [37].

7.5. Просування державного службовця по службі.

Кар’єра (італ. carriera – біг, життєвий шлях, поприще, від лат. carrus – віз, візок) – просування вгору по службових сходах, успіх у житті. Поняття службової кар’єри існує в широкому і вузькому сенсі. У широкому розумінні кар’єра – це професійне просування, професійне зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму. Результатом кар’єри є

високий професіоналізм державного службовця, досягнення визнаного професійного статусу. Критерії професіоналізму можуть змінюватися протягом трудової діяльності людини. У вузькому розумінні кар'єра – посадове просування, досягнення певного соціального статусу в професійній діяльності, заняття певної посади. В цьому випадку, кар'єра – свідомо обраний і реалізований службовцям шлях посадового просування, прагнення до наміченого статусу (соціальному, посадовому, кваліфікаційному), що забезпечує професійне і соціальне самоствердження службовця відповідно до рівня його кваліфікації [20, с. 87].

Кар'єра державного службовця починається з вступу на посаду, під час якого йому одразу присвоюється ранг (ч. п'ята ст. 39 Закону України «Про державну службу»). У разі встановлення випробувального строку ранг присвоюється після його завершення, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку.

Просування по службі відбувається у два способи:

– через присвоєння вищого рангу, службовцю призначається надбавка відповідно до отриманого рангу;

– через призначення на вищу посаду, у такому разі відповідним чином збільшується посадовий оклад службовця через його переведення до вищої групи оплати праці.

Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державним службовцям за результатами оцінювання результатів їх роботи через кожні три роки. Присвоєння вищого рангу не потребує переходу на іншу посаду і може відбуватися із збереженням поточної посади службовця. При цьому існують деякі відхилення від установленого трирічного періоду для отримання чергового рангу:

– черговий ранг не може бути присвоєний протягом шести місяців після отримання службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності, а також протягом застосування дисциплінарного стягнення;

– дострокове присвоєння чергового рангу можливе за особливі досягнення або виконання особливо важливих завдань. При цьому присвоєння чергового рангу може відбуватися не раніше, ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу;

– присвоєння чергового рангу також можливе за умови бездоганного та результативного виконання службових обов'язків.

Підставою для прийняття рішення про присвоєння достроково чергового рангу державного службовця є обґрунтоване подання, внесене безпосереднім керівником суб'єктові призначення. У *поданні щодо присвоєння рангу* державного службовця обов'язково зазначаються:

– дата присвоєння попереднього рангу, номер і дата відповідного рішення - у разі присвоєння державному службовцю чергового рангу в межах відповідної категорії посад державної служби;

– завдання, виконані державним службовцем, що мають важливе значення для розвитку держави або регіону чи особливі досягнення - у разі присвоєння державному службовцю достроково чергового рангу в межах відповідної категорії за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань.

Разом з поданням подаються такі документи:

– біографічна довідка;

– копія першої сторінки та сторінок трудової книжки із записами про призначення на посаду та присвоєння попереднього рангу.

Службове просування відповідно до статті 40 Закону України «Про державну службу» передбачає призначення на вищу посаду, умовами якого є:

– доведена фахова компетентність;

– результати конкурсного відбору, який повинен бути проведений до призначення на вищу посаду.

Посадова або внутрішньорганізаційна кар'єра передбачає зміну переважно посадового статусу державного службовця в рамках формальної структури організації (рис. 7.4).

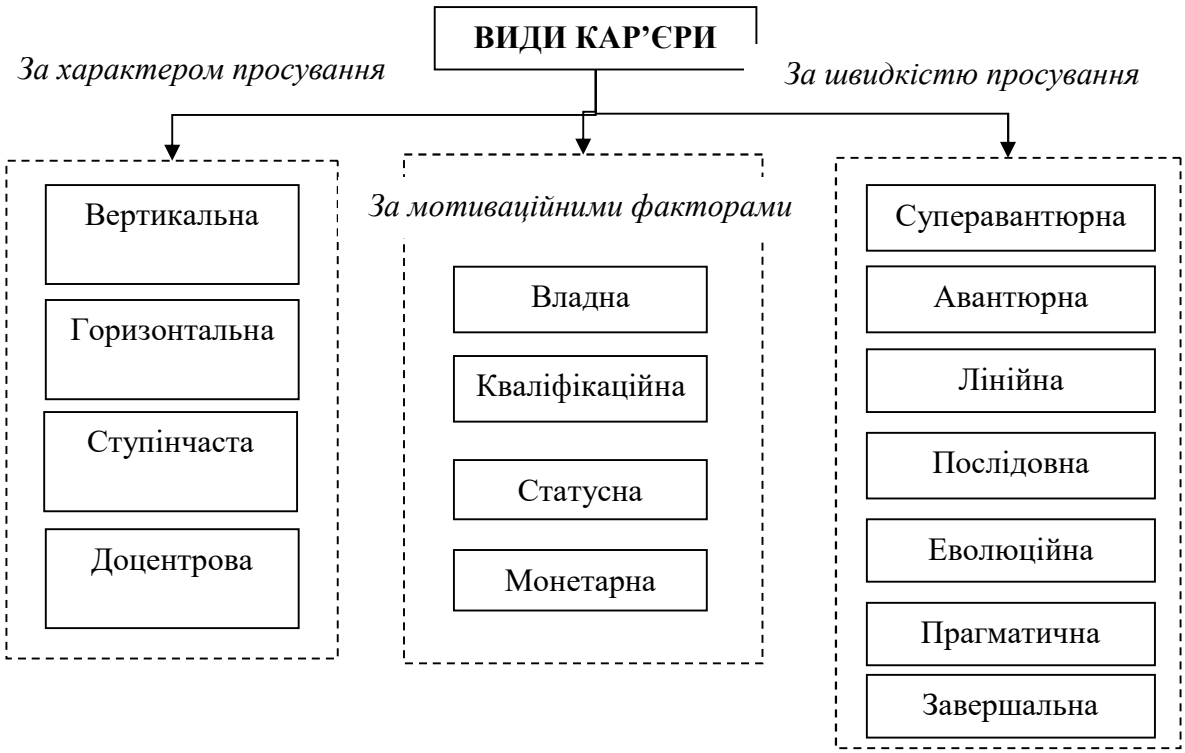

Рис.7.4. Класифікація видів кар'єри.

Виділяють чотири моделі посадової кар'єри:

– вертикальна кар'єра – переміщення на інший щабель структурної ієрархії. Вона може бути висхідною – просування працівника вгору по

службових щаблях або нисхідною – переміщення працівника вниз по службових щаблях;

– горизонтальна кар'єра – переміщення в іншу функціональну сферу діяльності на тому самому рівні структурної ієрархії; розширення прав і обов'язків на існуючій посаді;

– ступінчаста кар'єра – поєднує елементи горизонтальної і вертикальної кар'єри; просування працівника здійснюється шляхом чергування вертикального зростання з горизонтальним;

– доцентрова кар'єра – наближення працівника до керівництва. Вона виражається у зміні соціальної ролі державного службовця, включення до еліти, наближення до керівництва, не обіймаючи високих посад. Така модель кар'єри відбувається при визнанні державного службовця з боку колективу як компетентного працівника, проявами такої кар'єри є запрошення працівника на недоступні йому раніше зустрічі, наради, одержання доступу до неформальних джерел інформації, делегування повноважень [2, с. 314–320].

О. Кисельова наводить класифікацію видів кар'єри з позицій мотивації, залежно від того, які основні потреби та цінності лежать в основі мотивації до кар'єри, критерії її успіху:

– владна – цей вид кар'єри пов'язаний або з формальним зростанням впливу в організації через підвищення посадового статусу, або із зростанням неформального авторитету державного службовця в організації;

– кваліфікаційна – дана кар'єра передбачає зростання професіоналізму, підвищення компетентності державного службовця;

– статусна – підвищення соціального статусу державного службовця в організації, яке виражається у призначенні чергового рангу або почесного звання за видатний внесок у розвиток організації;

– монетарна – цей вид кар'єри направлений та передбачає підвищення рівня винагороди державного службовця [19, с. 15].

За швидкістю, послідовністю проходження ступенів кар'єри, а також з урахуванням перспективної орієнтації та особистісного сенсу кар'єри дослідники О. Кисельова, Д. Аширов та А. Єгоров розрізняють такі види кар'єрного процесу:

– суперавантюрна кар'єра. Припускає дуже високу швидкість посадового просування з пропуском значної кількості проміжних ступенів, а іноді різку зміну сфери діяльності. Особистісний мотив такої кар'єри – збагачення, влада, забезпечення швидкого просування членам родини. Вона може бути випадковою, коли належним чином складаються обставини або за рахунок більш сильного лідера. Суперавантюрні кар'єри дуже часто закінчуються крахом;

– авантюрна кар'єра. Характеризується пропуском кількох посадових рівнів при досить високій швидкості просування. Можливо суттєва зміна

сфери діяльності. Основний мотив такої кар'єри – збагачення, влада, самореалізація. Такий вид кар'єри поширений для виборних посад публічної служби, для патронатної служби та відбору кадрів на підставі особистої відданості;

– традиційна (лінійна) кар'єра. Це поступове просування вгору, іноді з пропуском одного ступеня, можливо нетривале пониження в посаді або затримка у просуванні на досить довгий період. Метою такої кар'єри є нагромадження знань, досвіду, взаємодія з людьми. Успішність кар'єри залежить від дієвості та серйозності підходу до планування розвитку персоналу в органі виконавчої влади;

– послідовно-кризова кар'єра. Для такого виду кар'єри характерна середня швидкість просування, боротьба за збереження посади, орієнтованість на особисті інтереси, готовність та ефективна адаптація до змін;

– прагматична кар'єра. Даний вид кар'єри характеризується тим, що її представники віддають перевагу найбільш простим способам вирішення кар'єрних завдань. Для них характерна зміна сфери діяльності в залежності від соціально-економічних, технологічних, технічних і маркетингових змін. Переміщення здійснюються в рамках одного і того ж рівня управління;

– перетворююча кар'єра. Для цього виду кар'єри характерна висока швидкість просування, яка може мати і стрибкоподібний, і поступовий характер. Даний вид кар'єри притаманний особам, які мають інтерес до завоювання нових сфер, висування видатних ідей, спрямованість на майбутнє;

еволюційна кар'єра. Посадове просування державного службовця здійснюється разом із розширенням організації, постійно росте його вплив на управління організацією за рахунок росту його авторитету серед колег. Розвиток цієї кар'єри є позитивним як для державного службовця, так і для організації в цілому, адже відбувається суміщення особистих і суспільних інтересів;

– завершальна кар'єра. Цей вид кар'єри характерний для державних службовців, що закінчують свій трудовий шлях. Основними інтересами для цього виду кар'єри є утримання займаної позиції та зберегти авторитет у колективі [63, с. 193-194].

Швидка успішна службова кар'єра державного службовця безпосередньо пов'язується з його професійним розвитком, постійним, безперервним підвищенням професіоналізму та компетентності.

Підсумовуючи вищевикладене, можна відзначити, що для ефективної роботи державної служби повинна бути професійно побудована система кар'єрного зростання, результатом якої є високий професіоналізм та компетентність державних службовців.

Контрольні запитання:

1. Опишіть особливості вступу на державну службу.
2. Коли особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця?
3. Що являє собою закритий конкурс?
4. Який порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби?
5. Наведіть перелік документів для вступу на державну службу.
6. Які нормативно-правові акти необхідно знати для проходження конкурсного тестування?
7. Які особливості проведення конкурсу для категорій посад?
8. Який порядок призначення на посаду державної служби?
9. Коли випробування при призначенні на посаду державної служби є обов’язковим?
10. Як співвідносяться ранги і категорії посад державних службовців?
11. Яким чином відбувається просування державного службовця по службі?
12. Які існують типи службової кар’єри?

ТЕМА 8
РОБОЧИЙ ЧАС, ОПЛАТА ПРАЦІ, ЗАОХОЧЕННЯ ТА СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

8.1. Робочий час і час відпочинку державних службовців.

8.2. Відпустки державних службовців.

8.3. Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії державних службовців.

8.4. Припинення державної служби.

8.5. Пенсійне забезпечення державних службовців.

8.1. Робочий час і час відпочинку державних службовців.

Тривалість робочого часу [4] державного службовця становить *40 годин на тиждень*. Для державних службовців установлюється *п'ятиденний робочий тиждень* з двома вихідними днями.

Структуру робочого часу державного службовця наведено на рис. 8.1.

Рис. 8.1. Структура робочого часу державного службовця.

[4] Термін «робочий час» означає час, протягом якого державний службовець зобов'язаний виконувати роботу за посадою державної служби, здійснюючи встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій відповідного державного органу.

В окремих випадках на державній службі може виникати потреба у цілодобовій роботі в силу особливостей державної служби (наприклад, митне оформлення у пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється цілодобово, тому митні пости працюють безперервно за змінними графіками).

Підготовчо-завершальний час, а також обслуговування робочого місця включає час отримання завдань і підготовку звітів про їх виконання, час на отримання матеріалів і документів і доставку їх до робочого місця, приведення в робочий стан оргтехніки.

Час основної роботи поділяється на час адміністративної (організація трудового процесу, вирішення внутрішніх адміністративних питань), технічної (виконання простих робіт, пошук інформації, ділове листування, підготовка звітів) і творчої роботи (аналіз обставин, документів, інформації, пошук і вироблення оптимальних рішень, підготовка проектів документів, програм).

Перерви в процесі робочого дня поділяються на:

– перерву на відпочинок та перерву на особисті потреби; – час обідньої перерви, який визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку, не включається до робочого часу, надається для відпочинку і харчування та використовується державними службовцями на свій розсуд. Цей час повинен надаватися, як правило, через чотири години після початку роботи;

– перерви, викликані порушенням режиму праці, які пов’язані в основному із чинниками, що не залежать від працівника (очікування завдання, несправність технічних засобів тощо);

– перерви, викликані порушенням трудової дисципліни (запізнення на роботу, передчасне залишення робочого місця, самовільна тимчасова відсутність, виконання роботи, не пов’язаної із службовими обов’язками).

Підготовчо-заключний час, час на обслуговування робочого місця і час на відпочинок та особисті потреби як правило становить до 10% часу основної роботи. Оскільки найбільша працездатність державного службовця спостерігається з 9 до 12 та з 14 до 16 годин, то саме на цей період рекомендується планувати виконання найбільш трудомістких видів робіт.

За згодою керівника державної служби для державного службовця може встановлюватися неповний робочий день або неповний робочий тиждень. На прохання вагітної жінки, одинокого державного службовця, який має дитину віком до 14 років або дитину з інвалідністю, у тому числі яка перебуває під його опікою, або який доглядає за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку, керівник державної служби зобов'язаний установити для них неповний робочий день або неповний робочий тиждень. Оплата праці в такому разі здійснюється пропорційно відпрацьованому часу.

Окрім того, для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час[5]. За роботу в зазначені дні (час) державним службовцям надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців.

Забороняється залучати до роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років. Жінки, які мають дітей віком від 3 до 14 років або дитину з інвалідністю, можуть залучатися до надурочних робіт лише за їхньою згодою. Залучення осіб з інвалідністю до надурочних робіт можливе лише за їхньою згодою і за умови, що це не суперечить медичним рекомендаціям.

Тривалість роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час не повинна перевищувати для кожного державного службовця чотирьох годин протягом двох днів підряд і *120 годин на рік*.

Якщо святковий або неробочий день збігається з вихідним днем, вихідний день переноситься на наступний після святкового або неробочого дня.

8.2. Відпустки державних службовців.

Державним службовцям надається щорічна основна оплачувана відпустка тривалістю *30 календарних днів*, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати (рис.8.2). Зазначена тривалість є більшою на 6 календарних днів від передбаченої тривалості мінімальної щорічної основної відпустки, яка за загальним правилом звичайно надається більшості інших працівників за відпрацьований робочий рік. Щорічна основна оплачувана відпустка надається з виплатою додатково грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати [39].

За кожний рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день *щорічної додаткової оплачуваної відпустки*, але не більш як 15 календарних днів (стаж понад 5 років – 1 день додаткової відпустки, стаж понад 19 років – 15 днів додаткової відпустки).

[5] Робота у нічний час (з 10 години вечора до 6 годин ранку) оплачується у підвищеному розмірі, встановленому генеральною, галузевою (територіальною) угодами та колективним договором, але не нижче 20 відсотків тарифної ставки (окладу) за кожну годину роботи у нічний час (стаття 108 КЗпП України).

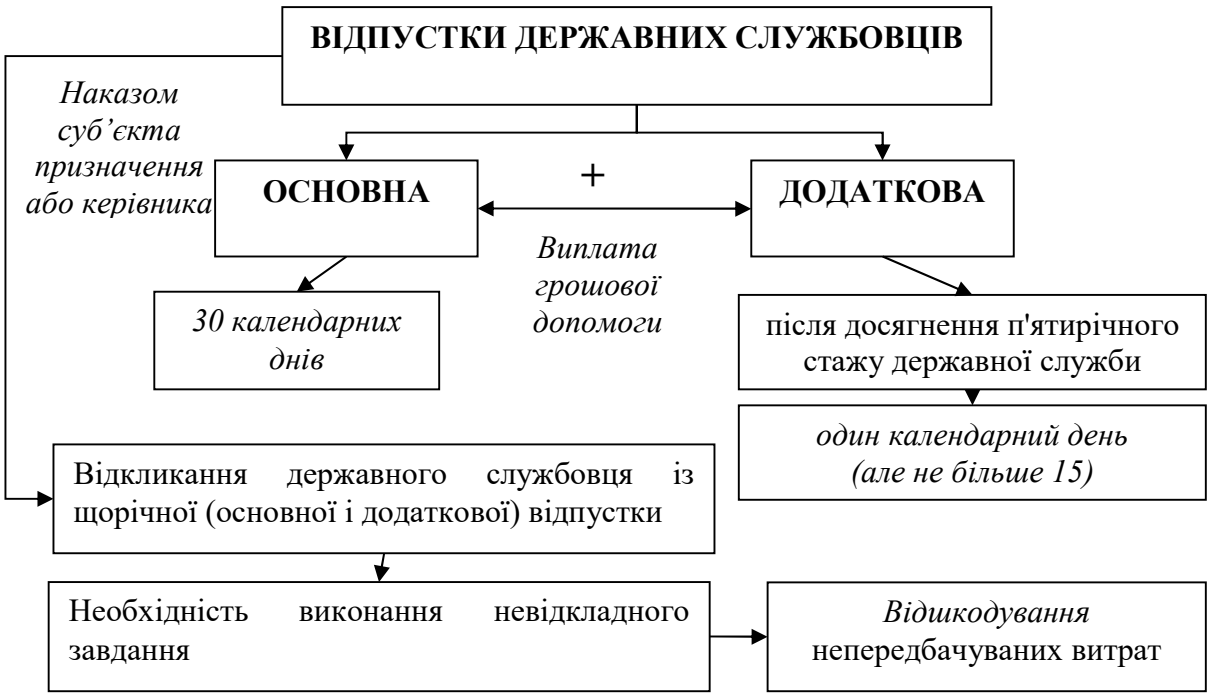

Рис.8.2. Відпустки державних службовців.

Додаткова відпустка надається державним службовцям одночасно із щорічною основною оплачуваною відпусткою або окремо від неї за згодою між державним службовцем і керівником державної служби в державному органі відповідно до затвердженого графіка відпусток. За бажанням державного службовця додаткова відпустка або її частина може бути замінена грошовою компенсацією [43].

Додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток надаються державним службовцям відповідно до закону. Державному службовцю надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі.

Порядком відкликання державного службовця із щорічної відпустки, затвердженим постановою КМУ від 26 березня 2016 р. № 230, визначено процедуру відкликання державного службовця із щорічної (основної і додаткової) відпустки. Підставою для відкликання державного службовця із щорічної відпустки є необхідність виконання невідкладного завдання, про яке не було і не могло бути відомо під час надання щорічної відпустки, за умови неможливості виконання такого завдання іншою уповноваженою на це особою.

Відкликання із щорічної відпустки державного службовця, який займає посаду категорії «А», здійснюється за рішенням суб'єкта призначення, яке реалізується шляхом видання наказу (розпорядження). Відкликання із щорічної відпустки керівника державного органу або його заступника, який займає посаду державної служби категорії «Б», здійснюється за рішенням керівника державної служби органу вищого

рівня, який є суб'єктом призначення, шляхом видання відповідного наказу (розпорядження).

Відкликання із щорічної відпустки інших державних службовців, які займають посади категорії «Б» чи «В», здійснюється за рішенням керівника державної служби державного органу, яке приймається у формі відповідного наказу (розпорядження).

Відповідно до постанови КМУ від 26 березня 2016 р. № 231 затверджено Порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у разі відкликання державного службовця із щорічної основної або додаткової відпустки під час його перебування в санаторно-курортному закладі, іншому місці відпочинку (лікування) як у межах України, так і за кордоном, у зв'язку з чим державний службовець змушений здійснити непередбачувані витрати, пов'язані з прибуттям на роботу (у разі відкликання державного службовця *до від'їзду на відпочинок* (лікування): витрати на придбання невикористаних проїзних документів; витрати у зв'язку з розірванням цивільно-правових договорів щодо організації відпочинку (лікування); документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду та перебування в місці відпочинку (оформлення візи, страхування, дозволів, сплати зборів тощо); у разі відкликання державного службовця, який перебуває *на відпочинку* (лікуванні): витрати на придбання невикористаних проїзних документів; витрати, пов'язані із заміною проїзних документів чи придбанням нових (у разі неможливості повернути попередні проїзні документи), та інші витрати, пов'язані з поверненням до місця проживання залізничним, повітряним, водним і автомобільним транспортом загального користування (крім таксі)).

Непередбачувані витрати відшкодовуються державному службовцю протягом одного місяця з дня видання наказу (розпорядження) про відкликання державного службовця із щорічної основної або додаткової відпустки на підставі його письмової заяви за умови наявності документів, що засвідчують обсяг таких витрат.

Частина невикористаної відпустки за погодженням з керівником державної служби надається державному службовцю у будь-який час відповідного року чи приєднується до відпустки в наступному році з відшкодуванням непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням з відпустки.

8.3. Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії державних службовців.

До прийняття нового Закону України «Про державну службу» для заробітної плати державного службовця було характерним те, що посадовий оклад становив близько 30% від розміру заробітної плати; постійні надбавки становили 10-20% розміру заробітної плати; додаткові

стимулюючі – близько 15%, а найбільший відсоток розміру заробітної плати припадав на премії, якими більшість керівників державних органів маніпулювали, визначаючи собі чи своїм наближеним особам значні відсотки розміру премій.

Така структура заробітної плати не відповідала міжнародним стандартам, європейським нормам оплати праці державних службовців, а тому варто було приймати радикальні міри щодо оптимізації заробітної плати державних службовців, виведення її на якісно новий рівень.

Держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи. Структуру заробітної плати державного службовця наведено на рис. 8.3.

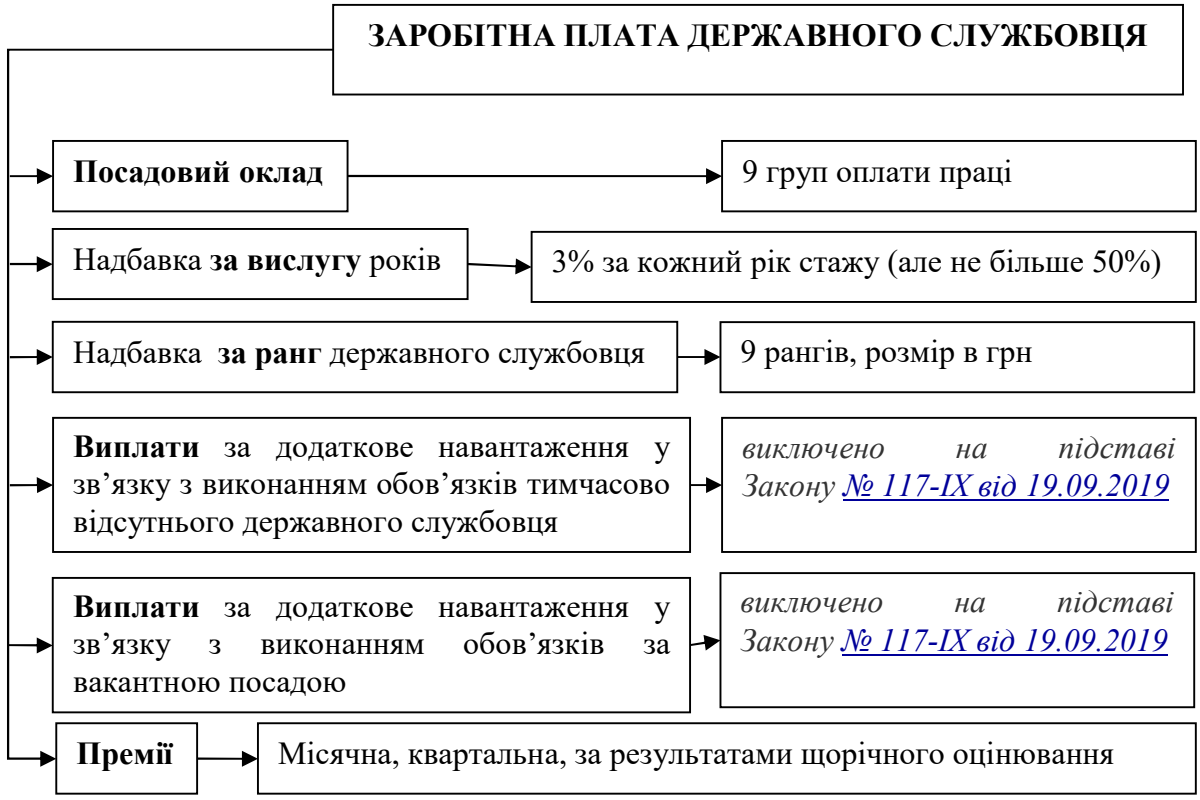

Рис.8.3. Заробітна плата державного службовця.

Посадовий оклад можна визначити як винагороду за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці (посадових обов'язків).

Посади державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів поділяються на такі групи оплати праці, що встановлено ст.51. Закону України «Про державну службу» [39]:

– до групи 1 належать посади керівників державних органів і прирівняні до них посади;

– до групи 2 належать посади перших заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;

– до групи 3 належать посади заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;

– до групи 4 належать посади керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;

– до групи 5 належать посади заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;

– до групи 6 належать посади керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів державних органів, їх заступників і прирівняні до них посади;

– до групи 7 належать посади головних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;

– до групи 8 належать посади провідних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;

– до групи 9 належать посади спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади.

Перелік посад державної служби, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 (табл.8.1).

Схема посадових окладів на посадах державної служби визначається щороку Кабінетом Міністрів України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням юрисдикції державних органів, а також виходячи з того, що *мінімальний розмір посадового окладу групи 1* у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, становить не більше семи мінімальних розмірів посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

Мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Надбавки за вислугу років передбачають систематичну винагороду за виконану роботу понад встановлені норми праці (посадові обов'язки), яка стимулює державного службовця на державній службі та посилює його матеріальну заінтересованість у подальшій роботі. Надбавка встановлена на рівні 3 відсотків посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 відсотків посадового окладу. Для отримання максимального розміру надбавки необхідно мати стаж державної служби (50 відсотків : 3 відсотки) = 16,6 років або цілих 17 років.

Таблиця 8.1

Схема посадових окладів на посадах державної служби з урахуванням категорій, підкатегорій та рівнів державних органів у 2020 році (скорочена)

Категорія	Посади державної служби	Розмір посадового окладу, гривень				
		Апарати і Секретаріати [1]	міністерства, центральні органи [2]	Інші [3]	Обласні державні органи [4]	Районні державні органи [5]
А	Керівник державного органу	37 800	33 600	29 400		
	Перший заступник керівника державного органу	35 900	32 000	28000		
	Заступник керівника державного органу	34 100	30 300	26 500		
Б	Керівник департаменту, головного управління, служби	20 700	19 900	15 900	12000	
	Керівник апарату місцевої держадміністрації				12100	9 700
	Керівник самостійного управління, служби	17 300	16 600	13 300	10550	8 150
	Керівник самостійного відділу, служби	16 200	15 600	12 500	8800	7 400
	Завідувач самостійного сектору	14 300	13 700	11 000	7600	6 100
В	Головний спеціаліст державного органу	11 000	10 600	8 500	5500	5 300
	Спеціаліст державного органу	8 200	7 800	6 300	4230	4 204

[1] Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Офіс Президента України, апарати (секретаріати) Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, Конституційного Суду України, Офісу Генерального прокурора, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

[2] Міністерства, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, який встановлений законом;

[3] Інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

[4] Державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя.

[5] Державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення.

Надбавки за ранг державного службовця - це систематична винагорода понад встановлені норми праці (посадові обов'язки) за вид спеціального звання, яке присвоюється державним службовцям і

стимулюють службове просування державного службовця та посилюють його заінтересованість (більшою мірою моральну, ніж матеріальну) в офіційному визнанні його службових досягнень. Розмір надбавок до посадових окладів за ранги державних службовців затверджено в межах від 200 до 1000 гривень (відповідно між 9 і 1 рангом), з різницею 100 гривень між двома сусідніми рангами.

Розмір надбавки за ранг державного службовця затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 (табл.8.2).

Таблиця 8.2

Розмір надбавок до посадових окладів за ранги державних службовців

Ранг державного службовця	Розмір надбавки, гривень
1	1000
2	900
3	800
4	700
5	600
6	500
7	400
8	300
9	200

Виплати за додаткове навантаження це тимчасова винагорода понад встановлені норми праці (посадові обов'язки) за додаткове виконання норми праці, встановленої для іншого працівника. Виплата за додаткове навантаження стимулює виконання додаткової норми праці і заохочує державних службовців до роботи меншим персоналом, ніж встановлено штатним розписом.

Встановлено два види виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків:

- тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця;
- за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою.

Премії - це винагорода за результати праці, яка може встановлюватися державним службовцям. Преміювання стимулює досягнення державними службовцями найкращих результатів службової діяльності і посилює їх матеріальну заінтересованість у загальних результатах роботи державного органу. Державним службовцям можуть установлюватися два види премій:

– премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;

– місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

Розмір місячної або квартальної премії державного службовця залежить від його особистого внеску в загальний результат роботи державного органу з урахуванням таких критеріїв:

1) ініціативність у роботі;

2) якість виконання завдань, визначених положеннями про державний орган, самостійний структурний підрозділ, у якому працює державний службовець, його посадовою інструкцією, а також дорученнями керівництва відповідного державного органу та безпосереднього керівника державного службовця;

3) терміновість виконання завдань;

4) виконання додаткового обсягу завдань (участь у провадженні національних реформ, роботі комісій, робочих груп тощо).

Державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, одного або кількох районів, міст обласного значення, місячна або квартальна премія встановлюється керівником державної служби у державному органі за погодженням із суб'єктом призначення.

Преміювання державного службовця за результатами щорічного оцінювання службової діяльності проводиться у разі отримання ним *відмінної* оцінки за результатами щорічного оцінювання [57].

При цьому загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік.

Місячна премія державним службовцям державного органу виплачується не пізніше від терміну виплати заробітної плати за місяць, у якому нараховано премію, квартальна премія - не пізніше від терміну виплати заробітної плати за останній місяць кварталу, за який проводиться преміювання.

Премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності виплачується не пізніше від терміну виплати заробітної плати за місяць, у якому затверджено висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності, але не пізніше ніж у грудні року, в якому проводиться оцінювання результатів службової діяльності.

Фонд преміювання державного органу встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.

Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є державний бюджет. Фонд оплати праці державних службовців формується за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Порядок використання таких коштів, які надходять до державного бюджету, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Фонд оплати праці державних службовців це нарахування державним службовцям у грошовій формі за відпрацьований та невідпрацьований час, який підлягає оплаті, або за виконану роботу незалежно від джерел фінансування.

Заробітна плата державним службовцям виплачується лише у грошовій формі.

Держава має забезпечувати достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання ними посадових обов'язків шляхом:

1) проведення соціальної політики спрямованої на досягнення добробуту та розвиток населення, а також заохочення його прагнення до соціального прогресу;

2) сприйняття підвищення життєвого рівня населення як основної мети планування економічного розвитку;

3) переходу від задовільної винагороди за працю до достатньої винагороди за працю (відповідно до Європейської соціальної хартії).

Держава повинна одночасно з переходом від задовільної до достатньої винагороди за працю заохочувати державних службовців до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи шляхом використання під час проектування системи оплати їх праці:

1) принципу «*справедливої заробітної плати*», яка є задовільною і наближається до достатньої відповідно до підвищення життєвого рівня населення на основі економічного розвитку;

2) принципу «*рівної винагороди* (*плати*) *за рівну працю* (*працю рівної цінності*)», який передбачає:

- застосування об'єктивних методів оцінки роботи державних службовців виходячи з аналізу, опису та оцінки змісту роботи (відповідно до практики, що склалася в розвинутих зарубіжних країнах);

- класифікацію роботи державних службовців відповідно до її оцінки для побудови на цій основі системи оплати праці державних службовців;

- розгляд складності виконуваної роботи згідно з практикою, що склалася в розвинутих зарубіжних країнах, як характеристики змісту праці, який визначає внутрішню цінність роботи і є вихідним стосовно вимог до професійної компетентності державного службовця, результатів його службової діяльності та особистого внеску в результати роботи державного органу;

- врахування під час оцінки роботи ринкового рівня заробітної плати за подібну роботу з використанням для цього статистичних даних, систематизованих за професійними групами і кваліфікаціями, а також регіонами.

За бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують *заохочення*, які є переважно моральною винагородою за сумлінну працю, що проявляється у публічному визнанні бездоганної та ефективної державної служби або особливих заслуг державного службовця (за винятком дострокового присвоєння рангу, що впливає також на оплату праці).

Ст. 53 Закону України «Про державну службу» встановлено такі види заохочень [39]:

1) оголошення подяки;

2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу (подяки, грамоти, почесні грамоти, нагрудні знаки працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, для відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання ними службових обов'язків);

3) дострокове присвоєння рангу;

4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (заохочувальні вітальний лист та подяка Прем'єр-міністр-ра, які запроваджуються для привітання, а також для оголошення подяки працівникам і трудовим колективам за значні досягнення у відповідній галузі чи сфері діяльності, зразкове виконання службових обов'язків, пов'язаних з реалізацією державної політики);

5) представлення до відзначення державними нагородами (вища форма відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною).

Заохочення до державних службовців, які займають посади категорій "Б" і "В", застосовуються керівником державної служби, а щодо державних службовців, які займають посади категорії "А", - суб'єктом призначення.

Наприклад, відповідно до Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Національного агентства України з питань державної служби, Затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби 23.01.2013 № 7, нагрудним знаком «За бездоганну працю» можуть бути нагороджені виключно працівники НАДС за вагомий внесок у реалізацію державної політики у сфері державної служби, почесною грамотою або Грамотою відзначаються працівники НАДС, його територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління НАДС, за особистий внесок у забезпечення

реалізації державної політики у сфері державної служби, високі досягнення, сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків, подякою відзначаються працівники НАДС, його територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління НАДС, за сумлінне виконання службових обов'язків.

Заохочення оголошуються наказом (розпорядженням) в урочистій обстановці і заносяться до трудових книжок працівників відповідно до правил їх ведення за КЗпПУ.

Заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Державному службовцю у випадках і порядку, визначених КМУ, може *надаватися службове житло*.

Серед посад державної служби до категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення (Постанова Ради Міністрів Української РСР від 4 лютого 1988 р. № 37 зі змінами від 26.07.2017р. «Про службові жилі приміщення»), такі [49]:

– персонал Державної кримінально-виконавчої служби за переліком, визначеним Міністерством юстиції;

– посадові особи митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій;

– голови, перші заступники, заступники, заступники голів – керівники апарату місцевих держадміністрацій, які переїхали в інший населений пункт у зв'язку з призначенням на посаду і потребують забезпечення житлом у такому населеному пункті;

– службові особи органів державної податкової служби;

– керівники та спеціалісти Держаудитслужби та її міжрегіональних територіальних органів;

– працівники органів та установ Міністерства юстиції до одержання ними постійного жилого приміщення;

– працівники Мінфіну, а також підпорядкованих йому органів та установ, до одержання ними постійного жилого приміщення;

– посадові особи Держфінмоніторингу: Голова Держфінмоніторингу, заступники, у тому числі перший, директори департаментів та їх заступники, начальники управлінь, відділів, регіональних відділів та їх заступники, завідувачі секторами, головні спеціалісти;

– службовці деяких інших державних органів.

Приміщення надається державному службовцю, місце проживання якого зареєстроване в іншому населеному пункті, ніж той, в якому розташоване його місце роботи. Жиле приміщення не надається у разі, коли службовець або члени його сім'ї мають у власності житло в населеному пункті, де розташоване місце роботи. Службові жилі

приміщення надаються у межах 13,65 кв. метра жилої площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею у відповідному населеному пункті, встановленого рішенням виконавчого органу місцевого самоврядування за місцезнаходженням приміщення. Для одержання службового жилого приміщення службовець подає комісії заяву на ім'я керівника суб'єкта призначення разом із довідкою про склад сім'ї та реєстрацію. Заява про надання приміщення розглядається у місячний строк. За результатами її розгляду керівник суб'єкта призначення приймає обґрунтоване рішення.

Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань затверджено постановою КМУ від 8 серпня 2016 р. № 500. Зазначеним Порядком передбачена можливість надання відповідної матеріальної допомоги один раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі особистої заяви. Рішення про надання матеріальної допомоги державним службовцям приймається керівником державної служби у державному органі в межах затвердженого фонду оплати праці. Рішення про надання керівнику державної служби у державному органі та його заступникам матеріальної допомоги приймається керівником відповідного державного органу за погодженням із відповідним органом вищого рівня (у разі наявності такого органу) [38].

Відповідно до ст. 55 Закону України «Про державну службу», керівник державної служби повинен створювати здорові та безпечні умови[6], необхідні для належного виконання державними службовцями своїх обов'язків, зокрема щодо [39]:

1) надання державним службовцям необхідної для виконання посадових обов'язків інформації;

2) облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов'язків;

3) належного облаштування робочих місць;

4) забезпечення державних службовців необхідним обладнанням.

8.4. Припинення державної служби.

Державна служба припиняється відповідно до Закону України «Про державну службу». Підстави припинення державної служби та їх нормативно-правове регулювання відповідно до закону наведено на рис. 8.4 [39].

[6] Право на належні, безпечні і здорові умови праці реалізується через охорону праці як систему правових, соціально-економічних, організацій-но-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності (стаття 1 Закону «Про охорону праці»).

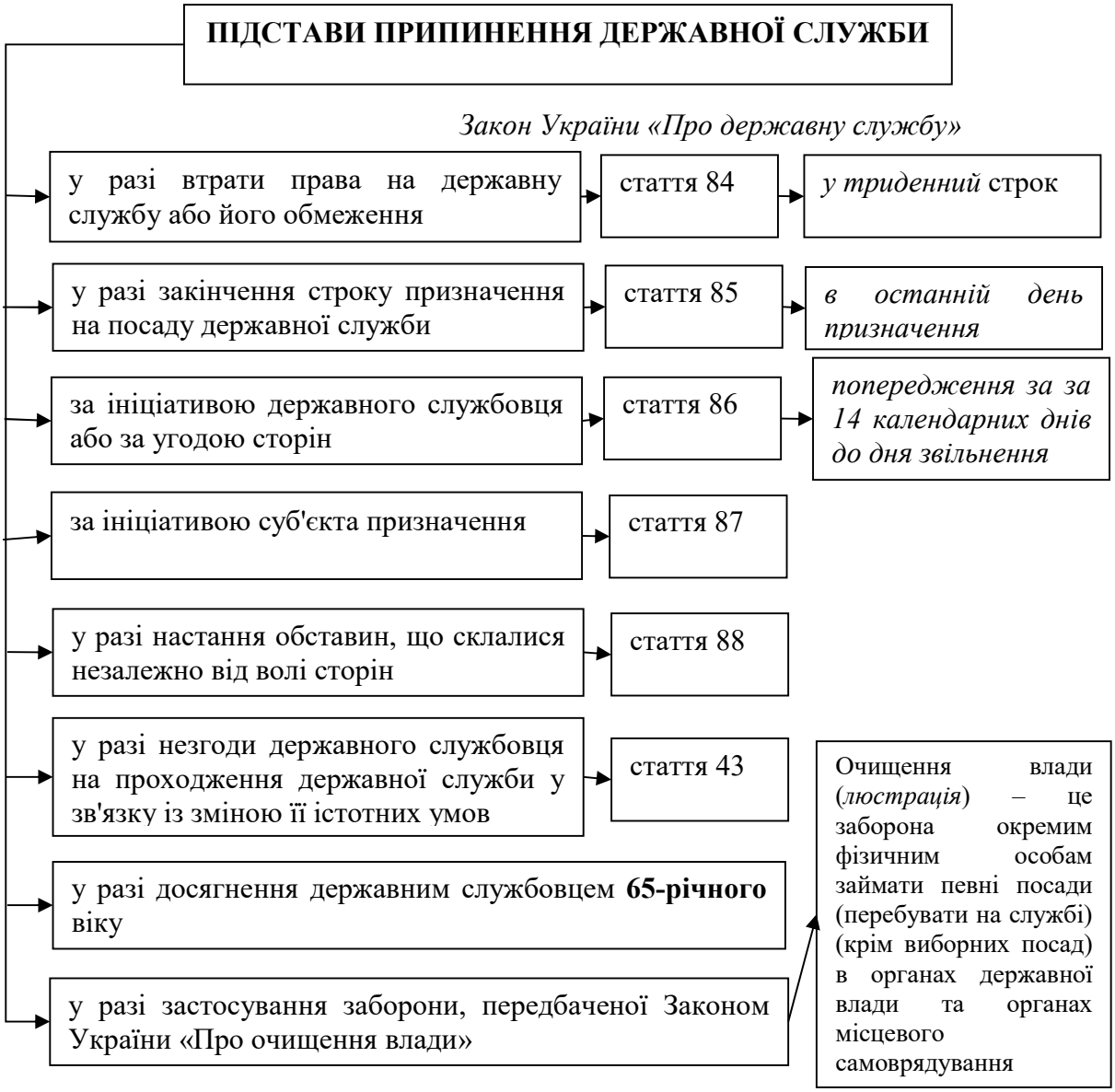

Рис.8.4. Підстави припинення державної служби.

Зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

У разі звільнення з державної служби на підставі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов та у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, державному службовцю виплачується вихідна допомога у розмірі середньої місячної заробітної плати.

Підставами для припинення державної служби у зв'язку із *втратою права на державну службу* або його обмеженням є:

1) припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України (державним службовцем може бути лише громадянин України);

2) набуття громадянства іншої держави (особа буде керуватися інтересами держави, громадянство якої вона набула, які можуть відрізнятися від інтересів України або навіть створювати загрозу для нашої держави);

3) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення;

4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави (за сукупності таких умов: 1) наявність обвинувального вироку суду щодо державного службовця 2) за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов’язаною з виконанням функцій держави, 3) що набрав законної сили);

5) наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб (коли державний службовець має близьку особу у своєму підпорядкуванні, так і коли державний службовець підпорядковується близькій особі, по факту має місце не втрата права на державну службу, а його обмеження щодо конкретної посади в конкретному державному органі).

У випадках, зазначених у пунктах 1 - 4 суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення даного факту.

У разі призначення на посаду державної служби на певний строк державний службовець звільняється з посади в останній день цього строку.

Державний службовець, призначений на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби, звільняється з посади в останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця. У такому разі тимчасово відсутній державний службовець зобов'язаний письмово повідомити керівника державної служби не пізніш як за 14 календарних днів про свій вихід на службу.

Державний службовець має право звільнитися зі служби *за власним бажанням*, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніш як за 14 календарних днів до дня звільнення.

Державний службовець може бути звільнений до закінчення двотижневого строку, передбаченого частиною першою цієї статті, в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом.

Суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю.

Підставами для припинення державної служби *за ініціативою суб'єкта призначення* є [39]:

1) скорочення чисельності або штату державних службовців, ліквідація державного органу, реорганізація державного органу у разі, коли відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції - іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі;

2) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування (попередження про звільнення у письмовій формі не пізніш як *за сім календарних днів* із зазначенням підстав невідповідності займаній посаді);

3) отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності (повторна негативна оцінка означає, що особа не покращила результатів своєї роботи, тобто демонструє стійку невідповідність займаній посаді);

4) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення.

Підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення може бути нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання.

За державним службовцем, який втратив працездатність під час виконання посадових обов'язків, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

Підставами для припинення державної служби *у зв'язку з обставинами*, що склалися незалежно від волі сторін є [39]:

1) поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала (на посаді поновлюється незаконно звільнений (незаконно переведений) державний службовець, який її раніше займав);

2) неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я (Порядок надання медичного висновку у зв’язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов’язків за станом

здоров’я та форма медичного висновку про неможливість виконання державним службовцем службових обов’язків за станом здоров’я затверджений наказом Нацдержслудби та МОЗ від 13 квітня 2016 р. № 80/352);

3) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи (рішення суду набирає законної сили після закінчення строку для подання апеляційної скарги, якщо апеляційну скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після розгляду справи апеляційним судом);

4) визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим;

5) обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень;

6) смерть державного службовця (підтверджується свідоцтвом про смерть, виданим відділом державної реєстрації актів цивільного стану).

Державний службовець зобов'язаний до звільнення з посади чи переведення на іншу посаду передати справи і довірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно особі, уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному державному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи і майно. Факт передачі справ і майна засвідчується актом, що складається у двох примірниках і підписується уповноваженою особою, керівником служби управління персоналом відповідного державного органу та державним службовцем, який звільняється. Один примірник акта видається державному службовцю, який звільняється, другий примірник або його копія долучається до особової справи цього державного службовця.

Щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (у тому числі державних службовців), які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов’язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до ст.26 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено низку *заборон* (табл.8.3).

Зокрема [41]:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо ці особи, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців. Так, за зверненням НАЗК суд повинен:

а) припинити трудовий договір (контракт) – якщо особа порушила заборону укладати трудові договори (контракти) з юридичними особами приватного права або ФОП, діяльність яких вона протягом року до того контролювала чи на діяльність яких могла впливати чи впливала через підготовку та/або прийняття рішень;

Таблиця 8.3

Заборони для екс-функціонерів [33]

Зміст заборони для особи	**Умови та винятки**	**Тривалість дії заборони**
1) укладати трудові договори (контракти) з юридичними особами приватного права або ФОП	якщо особа протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або ФОП	протягом року з дня припинення відповідної діяльності
2) вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або ФОП		
3) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень	крім випадків, встановлених законом	завжди
4) представляти інтереси будь-якої особи у справах (у т.ч. тих, що розглядаються в судах)	якщо іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вона працювала на момент припинення зазначеної діяльності	протягом року з дня припинення відповідної діяльності

б) визнати правочин недійсним – якщо особа порушила заборону вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з такими ж юридичними особами приватного права або ФОП;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію[7], яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом. Зокрема, згідно із Законом «Про інформацію» (ст. 29) суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд установить, що ця інформація є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка:

[7] Інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному виді.

- свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України;

- забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків;

- свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

8.5. Пенсійне забезпечення державних службовців.

На сьогодні система пенсійного забезпечення державних службовців зазнала істотних законодавчих змін. Підходи науковців до визначення терміну «пенсія» наведені в табл.8.4.

Таблиця 8.4

Визначення терміну «пенсія»

Автор, джерело	Визначення
Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»	Пенсія - щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом;
П. Д. Пилипенко	Пенсія – це грошове зобов'язання держави чи уповноваженого нею суб'єкта, що виплачується особі для її утримання з підстав та на умовах, передбачених законом, у розмірі, що залежить від страхового стажу особи та її доходу (заробітної плати)
І. М. Сирота	Пенсія – це зароблена працею приватна власність громадянина, право на яку, згідно ст. 41 Конституції України, охороняється законом
С. М. Синчук, В. Я. Бурак	Пенсія – це щомісячна довгострокова виплату, яка призначається та виплачується особі у випадку настання пенсійного віку, інвалідності, втрати годувальника чи вислуги років за рахунок коштів Пенсійного фонду України чи бюджетів різних рівнів та є основним джерелом доходу особи

Система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів.

Перший рівень - солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду.

Другий рівень - накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних

недержавних пенсійних фондах - суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом.

Третій рівень - система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення.

Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Другий та третій рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему накопичувального пенсійного забезпечення [40].

Розмір пенсії визначається виходячи з розміру заробітної плати та множення останнього на коефіцієнт страхового стажу державного службовця. Порядок обчислення стажу державної служби регулюється ст. 46 Закону «Про державну службу» та постановою КМУ «Про затвердження порядку обчислення стажу державної служби» від 25 березня 2016 р. №229 [44]. Зокрема, зазначено, що обчислення стажу державної служби здійснює служба управління персоналом державного органу. Документом для визначення стажу державної служби є трудова книжка, копія послужного списку, військовий квиток та інші документи, які відповідно до законодавства підтверджують стаж роботи (довідки, виписки з наказів, дані, наявні в реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов’язкового державного соціального страхування тощо). За відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній стаж державної служби обчислюється на підставі інших документів, виданих за місцем роботи, служби, а також архівними установами.

Стаж державної служби обчислюється у днях, місяцях і роках.

Право на призначення пенсії за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого ст. 28 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», з урахуванням необхідного стажу державної служби, мають:

- чоловіки, які досягли віку 62 роки. До досягнення зазначеного віку право на призначення пенсії мають чоловіки 1955 року народження і старші після досягнення ними такого віку:
- 61 рік – які народилися по 31 грудня 1954 р.;
- 61 рік 6 місяців – які народилися з 1 січня 1955 р. по 31 грудня 1955р.;
- жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування».

Пенсія державним службовцям призначається в розмірі 60% суми їх заробітної плати, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, - у розмірі 60% заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

При цьому:

– посадовий оклад, надбавки за ранг та вислугу років враховуються в розмірах, установлених на день звернення за призначенням пенсії за останньою займаною посадою державної служби (або прирівняною до неї у разі відсутності у державному органі відповідних посад державної служби);

– розмір виплат (крім посадових окладів, надбавок за ранг та вислугу років), що включаються в заробіток для обчислення пенсії, визначається за вибором того, хто звернувся за пенсією, за будь-які 60 календарних місяців роботи на посаді державної служби підряд перед зверненням за пенсією незалежно від наявності перерв починаючи з 1 травня 2016 року. Середньомісячна сума зазначених виплат за 60 календарних місяців визначається шляхом ділення загальної суми цих виплат на 60. За бажанням особи неповні місяці роботи на посаді державної служби враховуються як повні;

– у разі коли в осіб, які звернулися за призначенням пенсії, станом на дату звернення немає 60 календарних місяців роботи на посаді державної служби підряд перед зверненням за пенсією починаючи з 1 травня 2016 р., середньомісячна сума виплат (крім посадових окладів, надбавок за ранг та вислугу років) визначається за наявні місяці роботи починаючи з 1 травня 2016 р.;

– матеріальна допомога та виплати, які нараховуються за період, що перевищує календарний місяць, враховуються в частині, що відповідає кількості місяців у розрахунковому періоді.

У разі, якщо особи, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, на момент виходу на пенсію не перебувають на державній службі, розмір виплат (крім посадових окладів, надбавок за ранг та вислугу років) визначається в середніх розмірах відносно визначених законодавством таких виплат за місяць, що передує місяцю звернення за призначенням пенсії, за відповідною (прирівняною) посадою (посадами) за останнім місцем роботи на державній службі.

Пенсія державним службовцям призначається з дати звернення, але не раніше дати виникнення права.

Контрольні запитання:

1. Яка тривалість робочого часу державних службовців?
2. Які обмеження встановлені щодо годин наднормативної праці?
3. Яка тривалість щорічної основної оплачуваної відпустки державних службовців?
4. Наведіть складові заробітної плати державного службовця.
5. Опишіть групи оплати праці та схеми посадових окладів державних службовців.
6. Охарактеризуйте види заохочень державних службовців.
7. За яких підстав припиняється державна служба?
8. Які є підстави для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням?
9. Перелічить підстави для припинення державної служби *за* ініціативою суб'єкта призначення.
10. Охарактеризуйте особливості пенсійного забезпечення державних службовців.

ТЕМА 9
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ. ОСНОВИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

9.1. Службова дисципліна.

9.2. Дисциплінарна відповідальність державного службовця: підстави для притягнення й види дисциплінарних стягнень.

9.3. Матеріальна відповідальність державних службовців: обов'язок і порядок відшкодування шкоди.

9.4. Основи антикорупційного законодавства України.

9.5. Фінансовий контроль і моніторинг способу життя державних службовців.

9.1. Службова дисципліна.

Дисципліна (лат. disciplina – виховання, розпорядок) встановлює певну координацію і субординацію в поведінці людей, зміцнює існуючі суспільні відносини, сприяє їх удосконаленню. У цілому дисципліну слід розуміти як точне, своєчасне й неухильне дотримання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки в державному й суспільному житті. Вона спрямована на підтримання впорядкованості та узгодженості суспільних відносин, забезпечується засобами юридичної відповідальності й механізмами державного та громадського контролю.

Службова дисципліна є підвидом державної дисципліни, яка складається в особливій сфері державно-службових відносин, суб'єктами яких є державні службовці. Державна дисципліна – точне й неухильне дотримання всіма органами державної влади та місцевого самоврядування, посадовими й службовими особами, а також громадянами встановлених державою правил поведінки, діяльності, а також своєчасне виконання державних завдань і зобов'язань, тому її характерною є те, що одним з учасників відносин завжди є держава в особі державного органу (посадової особи).

Службова дисципліна ґрунтується на принципах державної служби та обов'язках державних службовців. Учасниками відносин у цій сфері, з одного боку, є державний орган або відповідна посадова особа, а з другого – чітко визначена й нормативно окреслена категорія державних службовців, які працюють у державних органах. Основними елементами службової дисципліни є обов'язки, права, заборони та обмеження, визначені нормативно-правовими актами й локальними нормативними актами (статутами, положеннями, інструкціями) для державного службовця.

Державний службовець в процесі виконання покладених на нього посадових обов'язків повинен [39]:

1) не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця (загальнослужбові заборони й обмеження для державних службовців також є обов'язками, наприклад, заборона брати участь у страйках);

2) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців (дотримуватись правил, які закріплені в професійних етичних кодексах, наприклад, Кодекс етики працівника державної податкової служби України тощо);

3) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів (у т.ч. дотримання обмежень щодо використання службового становища).

Службова дисципліна виявляється в правильному, своєчасному, неухильному й законному виконанні всіма державними службовцями посадових обов'язків, установлених нормативно-правовими актами, правилами внутрішнього трудового розпорядку в державному органі, посадовими інструкціями, наказами начальників державних органів, умовами контракту про службу в державних органах.

Отже, функціями службової дисципліни можна визначити такі (рис.9.1).

Рис.9.1. Функції службової дисципліни.

Таким чином, службова дисципліна *забезпечується* шляхом:

1) дотримання у службовій діяльності вимог нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку (розроблені відповідно до Типових правил внутрішнього трудового розпорядку працівників і службовців від 20.07.1984 р.);

2) формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України;

3) поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців;

4) поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості.

Керівник державної служби (ст.63 Закону України «Про державну службу») *несе відповідальність* за неналежний рівень службової дисципліни і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, тому він зобов'язаний:

1) створювати умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і підвищення ними професійної компетентності та вимагати належного виконання посадових обов'язків;

2) здійснювати контроль за виконанням державними службовцями посадових обов'язків;

3) під час виконання посадових обов'язків керуватися публічними інтересами, суворо дотримуватися і забезпечувати дотримання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання;

4) забезпечувати виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, у тому числі шляхом застосування дисциплінарних стягнень;

5) належним чином організовувати роботу державних службовців, забезпечувати ефективне виконання завдань, що поставлені перед державним органом;

6) виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до державного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для додержання ними правил етичної поведінки;

7) забезпечувати прозорість та об'єктивність під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

8) організовувати проведення з державними службовцями профілактичних заходів щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних проступків, виявляти та своєчасно припиняти їх вчинення [39].

Безпосередній керівник державного службовця має право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

Керівник державної служби, який в установленому Законом «Про державну службу» порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, злочину до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом.

9.2. Дисциплінарна відповідальність державного службовця: підстави для притягнення й види дисциплінарних стягнень

За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому Законом «Про державну службу».

Під принципами дисциплінарної відповідальності державного службовця слід розуміти основоположні судження законодавця про істотне у відповідальності державного службовця, зумовлені законами розвитку інституту державної служби, прямо закріплені в нормах права або з обов'язковістю виведені з їх змісту.

До принципів дисциплінарної відповідальності державного службовця можна віднести:

- законність підстави;
- невідворотність настання;
- неприпустимість подвоєння;
- персоніфікацію покладання і регламентованість.

До принципів юридичної відповідальності державного службовця слід віднести також принцип справедливості як один з основних принципів права [26, с.125].

Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності наведені в табл.9.1.

Таблиця 9.1

Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності

Дисциплінарний проступок	**Дисциплінарне стягнення**
Порушення Присяги державного службовця	Звільнення
Порушення правил етичної поведінки державних службовців	Попередження про неповну службову відповідність
Вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу	Звільнення
Дії, що шкодять авторитету державної служби	Догана, попередження про неповну службову відповідність
Невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень	Догана, попередження про неповну службову відповідність
Недотримання правил внутрішнього службового розпорядку	Зауваження
Перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення	Звільнення
Невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця	Попередження про неповну службову відповідність
Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб	Звільнення
Подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби	Звільнення
Неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення	Звільнення
Прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин	Догана
Поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння	Звільнення
Прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення	Звільнення

Державний службовець *не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності*, якщо минуло шість місяців з дня, коли

керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення.

Видами дисциплінарних стягнень державних службовців є:

1) зауваження;

2) догана;

3) попередження про неповну службову відповідність;

4) звільнення з посади державної служби.

Дисциплінарний проступок – це протиправне, винне порушення дисципліни, що не тягне кримінальної відповідальності (рис.9.2).

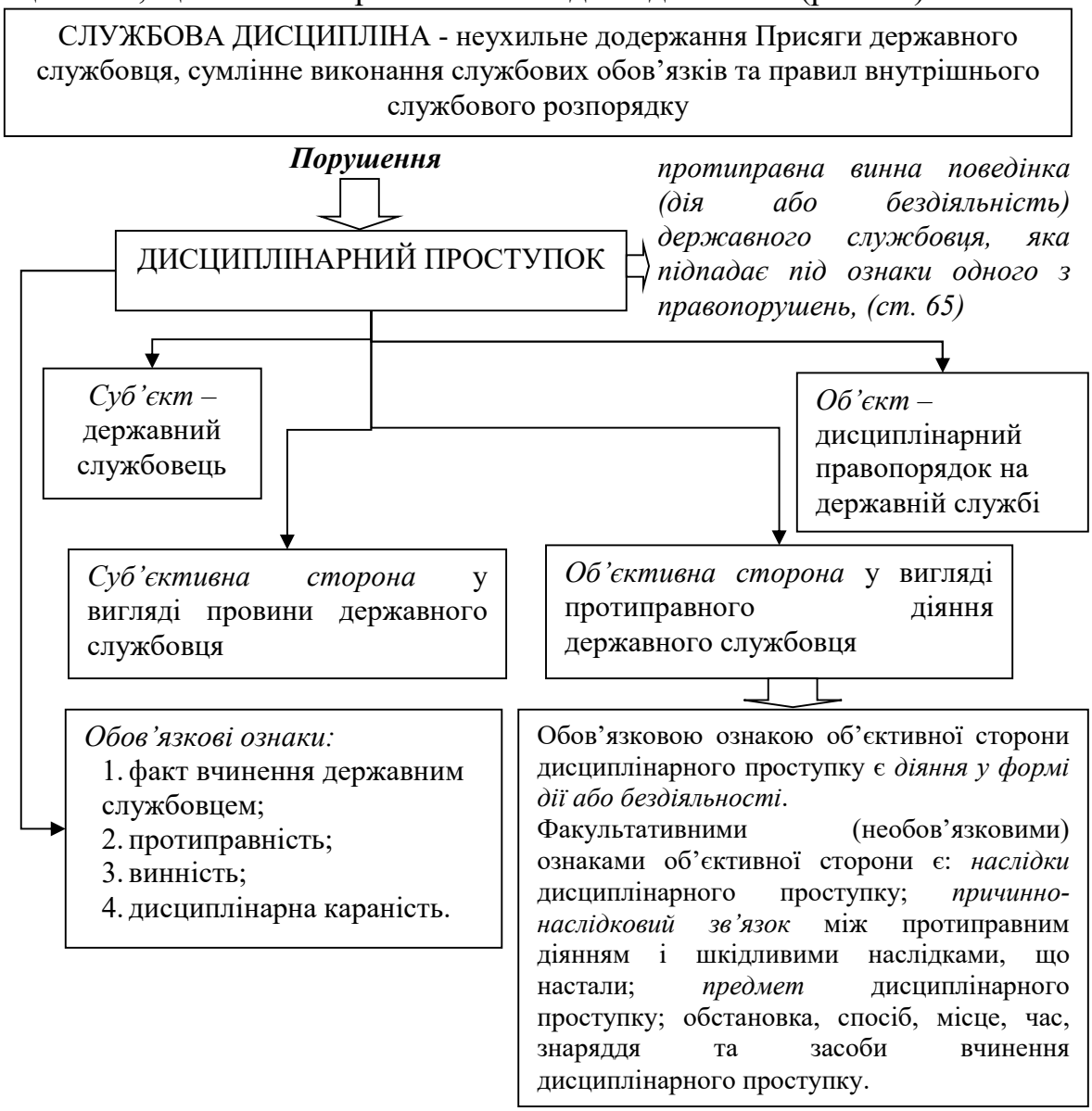

Рис.9.2. Структура дисциплінарного проступку держслужбовця.

За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні.

Дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення.

Дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення *виду стягнення має бути враховано:* характер проступку; обставини, за яких він був вчинений; обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність; результати оцінювання службової діяльності державного службовця; наявність заохочень, стягнень; ставлення до служби.

Обставинами, що *пом'якшують відповідальність* державного службовця, є [39]:

1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку;

2) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень;

3) високі показники виконання службових завдань, наявність заохочень та урядових відзнак, урядових і державних нагород;

4) вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди;

5) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність;

6) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника.

Обставинами, що *обтяжують відповідальність* державного службовця, є [39]:

1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;

2) вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;

3) вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього;

4) вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп;

5) настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

Дисциплінарні провадження ініціюються суб'єктом призначення.

Стадії дисциплінарного провадження, яке характеризується відповідним суб'єктним складом, строками, доказами та рішеннями передбачають:

– підготовку та вручення детального письмового повідомлення порушникові про претензії до нього з боку роботодавця;

– проведення слухань службовою комісією (своєчасне вручення порушникові письмового запрошення, участь у слуханні представника профспілки чи іншого представника, надання державному службовцю можливості для самозахисту і, якщо треба проведення додаткового службового розслідування у зв'язку з нововиявленими фактами, складання протоколу засідання службової комісії тощо);

– оголошення розпорядження про спосіб службового впливу, про завдану державному органу шкоду, строк усунення порушення, спосіб та термін впливу на порушника, наслідки повторного порушення та строк оскарження рішення керівника державної служби).

Дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються):

– зауваження - суб'єктом призначення;

– інші види дисциплінарних стягнень - суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції дисциплінарної комісії.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється *дисциплінарна комісія* з розгляду дисциплінарних справ.

Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

Дисциплінарна комісія утворюється у складі не менше шести членів строком на три роки. До складу дисциплінарної комісії включаються в однаковій кількості представники керівника державної служби, визначені ним одноосібно із числа державних службовців цього державного органу; представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом (не більше двох осіб). До складу дисциплінарної комісії повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом. Члени

дисциплінарної комісії здійснюють свої повноваження на громадських засадах.

У разі неможливості створення в державному органі постійної дисциплінарної комісії справи про дисциплінарні проступки, вчинені державними службовцями цього органу, розглядаються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування. У разі відсутності державного органу вищого рівня дисциплінарна комісія може утворюватися одноразово для конкретної справи за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення.

Суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову протягом цього строку.

Проведення службового розслідування. З метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися службове розслідування (обов'язкове проведення - у разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді).

Службове розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", проводиться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", - дисциплінарною комісією у державному органі.

Тривалість службового розслідування не може перевищувати один місяць (за потреби - не більш як до двох місяців).

Особи, які проводять службове розслідування, мають право: одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи; одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи; одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування.

Державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право:

1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;

2) порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи;

3) бути присутнім під час виконання відповідних заходів;

4) подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування [39].

За результатами службового розслідування складається висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності.

На час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець може бути *відсторонений від виконання посадових обов'язків*. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків приймається відповідно керівником державної служби або суб'єктом призначення.

Тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати часу дисциплінарного провадження. У разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому оплачується у розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку.

Під час відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

З метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною комісією ступеня вини, характеру і тяжкості цього дисциплінарного проступку дисциплінарною комісією формується *дисциплінарна справа*.

Дисциплінарна справа повинна містити:

1) дату і місце її формування;

2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження;

3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця;

4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень;

5) інформаційну довідку з викладенням обставин щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку;

6) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

7) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

8) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

9) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку;

10) відомості про причини і умови, що призвели до вчинення проступку, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, на підставі яких з державного службовця знімають звинувачення;

11) висновок за результатами службового розслідування (у разі його проведення);

12) висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності;

13) опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі.

Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиції Комісії з питань вищого корпусу державної служби, подання дисциплінарної комісії у державному органі, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення.

Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії "А" до суду, а категорій "Б" і "В" - до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду.

Скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення.

Якщо державний службовець не вчинив нового порушення у сфері державної служби і виявив себе сумлінним службовцем, дисциплінарне стягнення стосовно нього може бути знято до закінчення року, протягом якого воно було накладено, але не раніше ніж через шість місяців з дня накладення дисциплінарного стягнення. Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб'єкту призначення, що його застосував.

Протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

9.3. Матеріальна відповідальність державних службовців: обов'язок і порядок відшкодування шкоди.

Матеріальна відповідальність, як один з видів юридичної відповідальності, в широкому сенсі становить собою обов'язок однієї зі сторін відшкодувати відповідно до законодавства майнову шкоду, заподіяну іншій стороні трудового договору внаслідок порушення своїх обов'язків в трудових правовідносинах і виникає лише в результаті винуватого порушення своїх обов'язків суб'єктами трудових правовідносин.

Особливості змісту матеріальної відповідальності державного службовця розкриваються в специфіці покриття завданої службовцем шкоди, яка напряму залежить від суб'єкта, якому була заподіяна така шкода, а саме:

Матеріальна відповідальність державного службовця за шкоду, *заподіяну третім особам* (групі людей, враховуючи і громадські об'єднання, людині та громадянину, юридичним особам). За загальним правилом, що закріплено в ч. 4 ст. 1191 ЦК України, шкода, завдана працівником третім особам (особам, з якими працівник не перебуває в трудових відносинах) неналежним виконанням своїх трудових обов'язків покривається державою в особі суб'єкта призначення. При цьому, після покриття матеріальної шкоди третій особі (зокрема, відшкодування шкоди їх майну, здоров'ю, виплаченої пенсії, допомоги по соціальному страхуванню тощо), підприємство, установа чи організація, перед якою винний працівник несе матеріальну відповідальність, може притягнути його до такої відповідальності у порядку регресу за нормами трудового законодавства.

Матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується *за рахунок держави*.

Держава в особі суб'єкта призначення має право *зворотної вимоги (регресу)* у розмірі та порядку, визначених законом, до:

1) державного службовця, який заподіяв шкоду;

2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи.

У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю. У разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини.

Матеріальна відповідальність державного службовця за шкоду, *заподіяну державі* (державному підприємству, установі, організації) встановлюється:

1) тільки за наявності «прямої дійсної шкоди», під якою слід розуміти реальне зменшення наявного майна державного підприємства, установи, організації або погіршення стану вказаного майна; реальне зменшення чи погіршення стану наявного майна третіх осіб, що знаходилися у роботодавця, якщо такий несе відповідальність за збереження цього майна; поява необхідності для роботодавця здійснити витрати чи зайві виплати на придбання, відновлення майна або на відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем-працівником третім особам.

2) незалежно від притягнення працівника до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності за дію (бездіяльність). Таке правило пояснюється тим, що матеріальна відповідальність, загалом, відрізняється від усіх інших видів відповідальності своїм не каральним, а саме правовідновлювальним характером, і тому, може накладатись тоді, коли є реальна (й передбачена законодавством) потреба у матеріальній компенсації, не залежно від того, чи карається відповідно до чинного законодавства порушник;

3) матеріальна відповідальність, як правило, повинна обмежуватись певною частиною заробітку державного службовця – у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку, окрім випадків, передбачених законодавством. Окрім того, така відповідальність не може перевищувати повного розміру заподіяної шкоди.

Покриття шкоди винуватим державним службовцем-працівником. Таке покриття шкоди може відбуватись такими способами:

а) у добровільному порядку;

б) у примусовому порядку, якщо така шкода не перевищує середнього місячного заробітку;

в) у примусовому порядку шляхом звернення до суду.

Добровільне покриття шкоди винуватим державним службовцем-працівником регламентоване в ст. 130 КЗпП України та Положенням від 13 липня 1976 р. № 4204-IX, які закріплюють правило, відповідно до якого державний службовець-працівник, який заподіяв шкоду, може добровільно покрити її повністю або частково. Крім того, за згодою адміністрації державного підприємства, установи, організації державний службовець може добровільно передати для покриття заподіяної шкоди рівноцінне майно або поправити пошкоджене.

Для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у

письмовій формі. Пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди.

Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі протягом двох тижнів з дня отримання пропозиції. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду [32].

Що стосується примусового покриття шкоди винуватим державним службовцем-працівником, якщо така шкода не перевищує середнього місячного заробітку, то відповідно до ч. 1 ст. 136 КЗпП України та п. 15 Положення від 13 липня 1976 р. № 4204-IX покриття шкоди державними службовцями в розмірі, що не перевищує середнього місячного заробітку, провадиться шляхом відрахування із заробітної плати такого працівника.

Покриття шкоди винуватим державним службовцем працівником шляхом подання адміністрацією позову в районний чи міський суд застосовується в усіх випадках, крім тих, коли покриття шкоди працівником відбувається добровільно чи працівником була спричинена шкода, яка не перевищує середнього місячного заробітку [23, с.101].

9.4. Основи антикорупційного законодавства України.

У міжнародних документах корупція визначається по-різному. У резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», поширеній на VIII Конгресі Організації Об'єднаних Націй із запобігання злочинності, термін корупція пов'язується з порушенням етичного, дисциплінарного, адміністративного характеру, що проявлялися у протизаконному використанні свого службового становища, суб'єктом корупційної діяльності.

Довідковий документ Організації Об'єднаних Націй «Про міжнародну боротьбу з корупцією» визначає її як зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях.

Міждисциплінарна група з корупції Ради Європи надає таке визначення корупції: хабарництво та будь-яка інша винагорода особі, якій доручено виконання певних обов'язків у державному або приватному секторі, що веде до порушень зобов'язань, покладених на неї за статусом державної посадової особи, приватного співробітника, незалежного агента, або іншого роду відносини з метою отримати будь-які незаконні вигоди для себе та інших.

Таким чином, міжнародні нормативні акти надають підстави для розширення поняття «корупція», виводячи його за межі безпосереднього

хабарництва, зокрема зміст поняття корупція доповнюється такими елементами як вигода для себе та інших, винагорода за відмову від виконання законних службових обов'язків, зловживанням державною владою в особистих інтересах [5, с. 13].

Поширення корупції в органах влади спричинено її різними аспектами (політичними, правовими, економічними, соціальними, кримінологічними), і тому вчені виділяють політичні, економічні, адміністративні, соціальні, управлінські, правові, ідеологічні, моральні, психологічні та інші фактори, що зумовлюють різні особливості та прояви корупційних правопорушень, тому вона багатоваріантна (рис.9.3).

Сучасну правову базу боротьби з корупцією в Україні становить Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. №1700-VII, що визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Іншими актами, що утворюють основу антикорупційної політики є:

– Конституція України;

– Кодекс України про адміністративні правопорушення (розділ 13-А);

– Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 16 березня 2005 року № 2476- IV);

– Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V);

– Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V);

– Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»; «Про засади державної антикорупційної політики»; «Про Національне антикорупційне бюро»;

– Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 11 січня 2012 року № 39/5;

– Порядок звірки переліку осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, з відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затверджений спільним наказом Міністерства юстиції України та Національного агентства України з питань державної служби від 29 листопада 2012 року № 1764/5/228 тощо.

Рис.9.3.Типи корупції.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. НАЗК є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй. НАЗК розробляє на основі аналізу ситуації щодо

корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії антикорупційну стратегію, яку затверджує Верховна Рада України. Також НАЗК щороку готує національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики, яку Кабінет Міністрів України схвалює і направляє до Верховної Ради України для оприлюдненню на її офіційному веб-сайті.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у протидії корупції в публічній службі є Національне антикорупційне бюро України, утворене указом Президента України від 16 квітня 2015 р. № 217 «Про утворення національного антикорупційного бюро України», що діє на основі Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р.. У межах даної структури передбачена діяльність 700 співробітників, наділених широкими повноваженнями щодо протидії кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами. Завданням НАБУ є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, притягнення до відповідальності за хабарництво, а також запобігання вчиненню нових правопорушень.

Ст.1 Закону України «Про запобігання корупції» надано її визначення: «корупція – використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави (перелік визначений ст.3) наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди[8] або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» (табл.9.2) [41].

Відповідно ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», специфічними ознаками *корупційного правопорушення* є те, що:

– воно *містить ознаки корупції*;

– воно вчинене певним суб'єктом – особою, зазначеною в ст. 3 Закону;

– за нього законом встановлено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову.

Потрібно розрізняти між собою поняття «корупційне правопорушення» і «*правопорушення, пов'язане з корупцією*», специфічними ознаками якого є те, що:

– воно *не містить ознак корупції*;

[8] Грошові кошти та інше майно, переваги, пільги й послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру.

– воно порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» (але не іншим законом) вимоги, заборони та обмеження;

– воно вчинене особою, зазначеною в ст. 3 цього Закону;

– за нього законом установлено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову.

Таблиця 9.2

Форми корупції та їхні ознаки [33]

Форми корупції	**Ознаки корупції**		Суб'єкт
	Діяння	Неправомірна вигода	
Перша	Використання службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей.	Неправомірна вигода як мета діяння.	Спеціальний – особа, зазначена в ст. 3 Закону «Про запобігання корупції».
Друга	Прийняття неправомірної вигоди або прийняття її обіцянки/пропозиції для себе чи інших осіб.	Неправомірна вигода як предмет (у разі прийняття) або мета (у разі обіцянки чи пропозиції).	
Третя	Обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ст. 3 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам.	Неправомірна вигода як засіб схилення до протиправного використання службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.	Будь-яка деліктоздатна особа.

Наприклад, декларування недостовірної інформації (ознак корупції немає, проте правопорушення пов'язане із корупцією). Проте, згідно з п. 2 постанови Пленуму ВС від 26 квітня 2002 р. №5 «Про судову практику у справах про хабарництво», одержання службовою особою незаконної винагороди від підлеглих чи підконтрольних осіб за протегування чи потурання, за вирішення на їх користь питань, які входять до її компетенції, також пропонувалось розцінювати як одержання хабара.

Встановлено також обмеження на отримання подарунків, так, особи, уповноваженні на виконання функцій держави не можуть прийняти подарунок, якщо немає визначених безпосередньо в законі підстав для цього:

1. його надано в зв'язку зі здійсненням ними діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2. його надано підлеглою особою;

3. подарунок не відповідає загальновизнаним уявленням про гостинність (сувенір);

4. його вартість перевищує встановлений Законом розмір - вартість таких подарунків не повинна перевищувати один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року - двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому

прийнято подарунки (це не стосується подарунків від близьких осіб, а також загальнодоступних знижок тощо);

5. подарунок надано як подарунок державі, АРК, територіальній громаді, державному або комунальному підприємству, установі, організації (в останньому випадку його можна прийняти, але не можна залишити собі, це різновиди благодійної допомоги, пожертви).

Порушення хоча б однієї з цих умов робить одержання подарунка незаконним.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно (*не пізніше одного робочого дня*) вжити таких заходів:

– відмовитися від пропозиції;

– за можливості, ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію (необхідно з'ясувати прізвище, ім'я, по батькові цієї особи, місце її роботи, проживання чи будь-які інші дані, які допоможуть спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції знайти її та притягнути до відповідальності);

– залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;

– письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (якщо особи самі є керівниками департаментів, головних управлінь та інших подібних структурних підрозділів або заступниками керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, або його радниками, помічниками тощо).

Корупційні діяння, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним Кодексом України (табл.9.3).

Таблиця 9.3

Кваліфікація корупційних діянь

Номер статті	**Назва статті**
КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ	
172-2	Порушення обмежень щодо використання службового становища
172-3	Пропозиція або надання неправомірної вигоди
172-4	Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності
172-5	Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)
172-6	Порушення вимог фінансового контролю
172-7	Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів

Продовж.табл.9.3

172-8	Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень
172-9	Невжиття заходів щодо протидії корупції
КРИМІНАЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ	
189	Вимагання
191	Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем
206	Протидія законній господарській діяльності
232	Розголошення комерційної таємниці
235-1	Зловживання повноваженнями
235-2	Перевищення повноважень
235-3	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги
235-4	Комерційний підкуп
235-5	Підкуп особи, яка надає публічні послуги
253	Самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи
358	Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів
364	Зловживання владою або службовим становищем
364-1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми
365	Перевищення влади або службових повноважень
365-1	Перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми
365-2	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги
366	Службове підроблення
367	Службова недбалість
368	Одержання хабара
368-2	Незаконне збагачення
368-3	Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми
368-4	Підкуп особи, яка надає публічні послуги
369	Пропозиція або давання хабара
369-2	Зловживання впливом
370	Провокація хабара або комерційного підкупу

Законодавство (включаючи ч. 1 ст. 61 Конституції України) допускає одночасне притягнення за одне й те саме діяння до кримінальної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності, оскільки ці види відповідальності мають різну юридичну природу.

Допускається також поєднання адміністративної, дисциплінарної1 та цивільно-правової відповідальності за одне й те саме правопорушення. Однак поєднання кримінальної та адміністративної відповідальності за один і той самий делікт є неприпустимим.

9.5. Фінансовий контроль і моніторинг способу життя державних службовців.

«Моніторинг способу життя» – багатогранний термін, який може означати широкий спектр методів роботи антикорупційних інституцій: від поглибленої перевірки відомостей, наведених у декларації про майно, до «польового», прихованого спостереження за посадовими особами, підозрюваними у незаконному збагаченні.

Поняття «спосіб життя» визначено як комбінацію наступних складових: нерухомість, рухоме майно, подорожі, оплата навчання, екстравагантні вечірки, гра у казино, виплата позик, сплата податків, витрати на певний стиль життя.

Основною формою фінансового контролю за особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також певної категорії інших осіб, на яких поширюється дія Закону є подання до НАЗК декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Такий контроль узгоджується із приписами Конвенції ООН проти корупції, що кожна держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації інформації про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб (ч. 5 ст. 8).

Як слідує з положень Закону України «Про запобігання корупції» встановлення обов'язку осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у своїх деклараціях вказувати доходи і видатки членів своїх сімей та третіх осіб, має на меті забезпечити ефективний інструмент боротьби з корупцією, відновити довіру суспільства до владних інституцій, забезпечити підзвітність і прозорість в державному секторі.

Відповідні суб'єкти зобов'язані подавати щорічну декларацію за минулий рік (за період з 1 січня до 31 грудня включно). Така декларація подається щороку у період з 00 годин 00 хвилин 1 січня до 00 годин 00 хвилин 1 квітня (тобто, до 24 години 00 хвилин 31 березня).

У декларації зазначаються відомості про [39]:

1. - прізвище, ім'я, по батькові, реєстраційний номер облікової картки платника податків (серія та номер паспорта громадянина України, якщо особа через свої релігійні переконання відмовилася від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомила про це відповідний орган центрального органу виконавчої влади, відповідальний за формування державної податкової політики, і має про це відмітку у паспорті громадянина України) суб'єкта декларування та членів

його сім'ї, зареєстроване місце проживання, а також місце фактичного проживання або поштову адресу, на яку суб'єкту декларування Національним агентством може бути надіслано кореспонденцію, місце роботи (проходження служби) або місце майбутньої роботи (проходження служби), займану посаду, або посаду, на яку претендує, та категорію посади (якщо така є) суб'єкта декларування.

- об'єкти нерухомості[9], що належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або знаходяться у них в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочину, внаслідок якого набуте таке право. Такі відомості включають:

а) дані щодо виду, характеристики майна, місцезнаходження, дату набуття майна у власність, оренду або інше право користування, вартість майна на дату набуття його у власність, володіння або користування;

б) у разі, якщо нерухоме майно перебуває у спільній власності, про усіх співвласників такого майна вказуються відомості або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. У разі, якщо нерухоме майно перебуває в оренді або на іншому праві користування, про власника такого майна також вказуються відомості або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

- цінне рухоме майно[10], вартість якого перевищує 100 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, що належить суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, у тому числі спільної власності, або перебуває в її володінні або користуванні незалежно від форми правочину, внаслідок якого набуте таке право;

1. - цінні папери, у тому числі акції, облігації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із відображенням відомостей стосовно виду цінного папера, його емітента, дати набуття цінних паперів у власність, кількості та номінальної вартості цінних паперів;

2. - нематеріальні активи, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, у тому числі об'єкти інтелектуальної власності, що можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті. До відомостей щодо нематеріальних активів включаються дані про вид та характеристики таких

[9] До об'єктів нерухомості (нерухомого майна) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення (будинок, квартира в багатоквартирному будинку, гараж, господарські будівлі тощо). Режим нерухомої речі може бути поширений законом на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також інші речі, права на які підлягають державній реєстрації.

[10] Рухомими речами є речі, які можна вільно переміщувати у просторі.

активів, вартість активів на момент виникнення права власності, а також про дату виникнення права на них;

3. - отримані (нараховані) доходи, у тому числі доходи у вигляді заробітної плати (грошового забезпечення), отримані як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дивіденди, проценти, роялті, страхові виплати, благодійна допомога, пенсія, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки та інші доходи;

- наявні грошові активи, у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам, а також активи у дорогоцінних (банківських) металах[11]. Відомості щодо грошових активів включають дані про вид, розмір та валюту активу, а також найменування та код Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України установи, в якій відкриті відповідні рахунки або до якої зроблені відповідні внески. Не підлягають декларуванню наявні грошові активи (у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам) та активи дорогоцінних (банківських) металах, сукупна вартість яких не перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року;

- фінансові зобов'язання, у тому числі отримані кредити, позики, зобов'язання за договорами лізингу, розмір сплачених коштів в рахунок основної суми позики (кредиту) та процентів за позикою (кредитом), зобов'язання за договорами страхування та недержавного пенсійного забезпечення, позичені іншим особам кошти. Відомості щодо фінансових зобов'язань включають дані про вид зобов'язання, його розмір, валюту зобов'язання, інформацію про особу, стосовно якої виникли такі зобов'язання, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, та дату виникнення зобов'язання. Такі відомості зазначаються лише у разі, якщо розмір зобов'язання перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року. У разі, якщо розмір зобов'язання не перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, зазначається лише загальний розмір такого фінансового зобов'язання.

Подані декларації включаються до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

[11] Дорогоцінними металами є золото, срібло, платина і метали платинової групи (паладій, іридій, родій, осмій, рутеній) у будь-якому вигляді та стані (сировина, сплави, напівфабрикати, промислові продукти, хімічні сполуки, вироби, відходи, брухт тощо).

місцевого самоврядування, що формується та ведеться Національним агентством.

Для здійснення перевірки достовірності зазначених у декларації відомостей державний орган протягом десяти днів з дня одержання декларації від суб'єкта декларування надсилає її копію органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику. Перевірка факту своєчасності подання декларації здійснюється протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня, у який така декларація повинна бути подана. Перевірка декларації на наявність конфлікту інтересів суб'єкта декларування здійснюється протягом тридцяти днів з дня подання декларації і полягає у порівнянні службових обов'язків суб'єкта декларування з його та членів його сім'ї фінансовими інтересами. Відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік керівників державних органів та їх заступників підлягають оприлюдненню протягом 30 днів з дня їх подання на офіційному веб-сайті відповідного державного органу на строк не менше одного року.

Національне агентство забезпечує відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства.

1. Під *моніторингом способу життя* слід розуміти діяльність НАЗК щодо збору, обробки, систематизації та аналізу інформації про форми поведінки суб'єкта декларування чи членів його сім'ї, що відображають *рівень їх життя*, який включає володіння, користування або розпорядження ними майном, майновими правами, грошовими активами тощо, зокрема, набуття у власність чи користування нерухомого майна, цінного рухомого майна, у т.ч. транспортних засобів, а також видатки для придбання робіт чи послуг та фінансові зобов'язання.

Моніторинг способу життя здійснюється із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.

Так, підставою проведення моніторингу може стати:

– виявлення НАЗК за результатами логічного та арифметичного контролю декларації факту, що сукупний річний дохід суб'єкта декларування та членів його сім'ї, у т.ч. існуючі грошові збереження, є значно меншим у порівнянні із вартістю придбаного у цьому році цінного нерухомого майна;

– інформація, отримана від фізичних та юридичних осіб, а також із ЗМІ та інших відкритих джерел інформації[12], яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.

Інформація про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам від фізичних та юридичних осіб може бути передана НАЗК без зазначення авторства (анонімно). Анонімне повідомлення підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи і містить фактичні дані, які можуть бути перевірені. При цьому особам, які повідомляють НАЗК про порушення Закону, може бути надано правовий статус викривача.

Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації.

Повна перевірка декларації полягає у:

– з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей;
– з'ясуванні точності оцінки задекларованих активів;
– перевірці на наявність конфлікту інтересів;
– перевірці на наявність ознак незаконного збагачення.

У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством надається можливість суб'єкту декларування протягом *десяти робочих днів* надати письмове пояснення за таким фактом.

Повідомлення надсилається за місцем реєстрації суб'єкта декларування або за допомогою програмних засобів ЄДРД, або за місцем роботи суб'єкта декларування. Неподання суб'єктом декларування у встановлені строки письмових пояснень не перешкоджає оформленню результатів моніторингу.

У разі виявлення ознак корупційного правопорушення (наприклад, незаконного збагачення), висновок про результати здійснення моніторингу та інші матеріали також надсилаються уповноваженою особою до правоохоронних органів, які їх розслідують, - Національного антикорупційного бюро та Державного бюро розслідувань, залежно від підслідності. Якщо за результатами моніторингу будуть виявлені ознаки правопорушення, пов'язаного з корупцією, то уповноважена особа НАЗК відкриває відповідне провадження, а якщо виявлене адміністративне правопорушення не відноситься до підвідомчості НАЗК, то відповідні матеріали направляються протягом трьох робочих днів з дня складення висновку про результати здійснення моніторингу до уповноваженого органу з урахуванням правил підвідомчості [33].

[12] Відкриті реєстри (Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, Реєстр громадських об'єднань та ін.), будь-які соціальні мережі (наприклад, Facebook, Instagram) тощо.

Контрольні запитання:

1. Наведіть поняття службової дисципліни.
2. Охарактеризуйте особливості дисциплінарної відповідальності державного службовця.
3. Наведіть види дисциплінарних проступків державних службовців.
4. Які види дисциплінарних стягнень застосовуються до державних службовців?
5. Які повноваження та порядок утворення дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ?
6. Наведіть поняття службового розслідування та порядок його проведення.
7. Який порядок відшкодування шкоди як виду матеріальної відповідальності державних службовців?
8. Наведіть поняття терміну «корупція».
9. Опишіть види корупційних діянь.
10. У який спосіб відбувається моніторинг способу життя державних службовців?

ТЕМА 10
ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ РОЗВИТКУ

10.1. Методичні підходи до оцінювання ефективності державної служби.

10.2. Принципи оцінювання результатів службової діяльності державного службовця.

10.3. Процедура оцінювання службової діяльності державного службовця.

10.4. Проблеми розвитку інституту державної служби.

10.5. Напрями розвитку державної служби в Україні.

10.1. Методичні підходи до оцінювання ефективності державної служби.

Дослідниками пропонуються різні методології оцінки ефективності державного управління, багато з яких запозичені з приватного сектора. Прийнятними для оцінювання ефективності державної служби є спеціальні аналітичні методики, серед яких:

– функціональний огляд для виявлення дублюючих функцій окремих органів державної влади, а також недоліків у системі підзвітності;

– концепцію збалансованої системи показників ефективності (взаємозв'язок окремих показників результативності між собою з метою максимізації оцінки їх сукупного впливу на кінцевий ефект);

– метод таксономічного аналізу для оцінювання складових системи;

– ключові показники результативності для вибору найбільш важливих показників результативності, які максимально характеризують кінцевий ефект;

– методи багатовимірного аналізу (кількісний інструмент дослідження процесів, що описуються великою кількістю характеристик): кластерний аналіз, факторний аналіз, кореляційний аналіз, регресний аналіз.

Серед методів вивчення очікувань споживачів щодо ефективності державної служби виокремимо: анкетування, опитування, інтерв'ювання, тестування, спостереження, аналіз статистичних джерел, змісту документів, звітності і нормативно-правової бази тощо.

До методів удосконалення ефективності відносять:

– бенчмаркінг (порівняльний аналіз ефективності на основі системи взаємопов'язаних показників;

– реінжиніринг (передбачає відмову від застарілих правил, систем та структур і пропонує нові способи організації діяльності з метою істотної зміни її показників);

– використання моделей оцінки якості роботи (наприклад, тотальне управління якістю (ґрунтується на взаємозв'язку потенціалу органів державної влади і результатів діяльності при постійному співставленні тактичних із стратегічними цілями та залученні службовців у процеси контролю якості),

– ISO9000 (обов'язок влади забезпечувати якісними послугами усіх громадян, відповідно до стандартів, найбільш економним і ефективним шляхом), формування «робочих мереж» (самоорганізація, посилення ролі громадянського суспільства, відмова від ієрархічних структур, перехід до мережевої структури), функціональний аналіз, аудит).

Оцінюючи ефективність державної служби доцільно використовувати такі методи, як: соціологічні, економічні та політологічні; кількісні і якісні, порівняння, експертних оцінок, моделювання; аналіз документації, витрат/вигід, економетрику; проведення опитувань, експертних і глибинних інтерв'ю; статистичні дослідження тощо. Можливе використання комбінації кількісних, якісних та експертних методів. При оцінюванні діяльності державних органів і державних службовців методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами [27, с. 79].

Наприклад для оцінки ефективності роботи податкових органів використовується така модель «витрати-результати» (рис.10.1).

Рис.10.1 Показники для проведення аналізу ефективності податкових органів за допомогою непараметричних методів аналізу [11, с. 202].

10.2. Принципи оцінювання результатів службової діяльності державного службовця.

Процедура оцінювання результатів діяльності державних службовців – одна з новацій реформування державного управління в Україні. Оцінювання – це інструмент управління персоналом, спрямований на взаємодію керівників і підлеглих їм державних службовців, який полягає у плануванні, моніторингу та критичному аналізі робочих цілей державних службовців та їхнього загального внеску в ефективність роботи державного органу. Безпосередній керівник державного службовця в процесі оцінювання має мислити не як оцінювач, а як наставник, що активно взаємодіє з державним службовцем, з метою підвищення результативності його роботи.

Технологія оцінювання персоналу державної служби повинна ґрунтуватися на низці важливих принципів, які б могли гарантувати результативність оцінювання персоналу, а також оцінювати його: об'єктивно, тобто незалежно від будь-якої окремої думки чи судження; надійно, тобто відносно вільно від впливу ситуативних факторів; прозоро з точки зору досяжності всіх матеріалів процедури оцінювання; законно стосовно оформлення та узгодження результатів оцінювання; достовірно стосовно діяльності; з можливістю прогнозування ефективності подальшої роботи; комплексно, тобто оцінюватися не лише особисто, а й у взаємозв'язку з діяльністю організації взагалі. Нормативний перелік принципів оцінювання міститься у «Типовому порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців», відповідно до якого оцінювання проводиться з дотриманням принципів об'єктивності (висновки органу чи посадової особи по кожному факту проведення оцінювання повинні ґрунтуватися на фактах реально існуючої дійсності і спиратися на суворо визначені критерії та показники діяльності службовця), достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності.

Головними принципами оцінювання слід вважати:

– послідовне застосування на всіх рівнях, єдність підходів на рівні державного органу та в цілому;

– справедливість процесу оцінювання;

– оцінювання і керівників, і спеціалістів на основі однакових принципів;

– оцінювання на основі зв'язку зі стратегічними цілями уряду та відомства;

– далекоглядність, з урахуванням майбутніх потреб державного органу в людських ресурсах та можливостей розвитку й кар'єрного зростання для працівників державних службовців;

– об'єктивність, нейтральність, політична незаангажованість;

– використання вимірюваних показників оцінювання діяльності;

– прозорість, зрозумілість процесу та критеріїв оцінювання для всіх учасників;

– регулярність оцінювання (щорічно);

– постійний відкритий діалог між безпосереднім керівником та підлеглим щодо планів та результатів діяльності;

– відповідальність керівників за надання підтримки та необхідних інструментів підпорядкованим їм державним службовцям для сприяння результативній діяльності;

– повага до гідності державного службовця;

– оцінювання не заради покарання, а задля вдосконалення діяльності;

– обмежений доступ до інформації про результати оцінювання [34, с. 76-77].

Ст. 44 Закону України «Про державну службу» містить ряд приписів стосовно оцінювання службової діяльності державного службовця [39]:

1) оцінювання повинне проводитися щороку;

2) оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості;

3) оцінювання результатів службової діяльності службовців категорій «Б» та «В» проводять їх безпосередні керівники та керівник самостійного структурного підрозділу; оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення;

4) державного службовця ознайомлюють з результатами оцінювання його службової діяльності під підпис *протягом трьох календарних днів* після проведення оцінювання;

5) за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням;

6) у разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби та з ним розривається контракт про проходження державної служби;

7) висновок, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений службовцем;

8) державний службовець має право висловити зауваження щодо оцінювання результатів його службової діяльності, які долучаються до його особової справи.

10.3. Процедура оцінювання службової діяльності державного службовця.

Процедура оцінювання результатів діяльності державних службовців регламентована у Типовому порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, який затверджено

постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 [58].

Завдання і ключові показники для державного службовця на наступний рік визначаються у грудні року, що передує звітному. Завдання і ключові показники для державного службовця на поточний рік визначаються у січні - вересні цього року, або протягом десяти робочих днів після призначення (переведення) на посаду. Визначення результатів виконання завдань проводиться у жовтні - грудні за період з 1 січня поточного року або з дати визначення завдань і ключових показників до дати прийняття наказу (розпорядження) про визначення результатів виконання завдань.

Завдання і ключові показники державного службовця, який займає посаду державної служби категорії "А", визначаються з урахуванням встановлених завдань для відповідного державного органу стратегічними документами державного рівня, положенням про державний орган та інших завдань, виконання яких покладено на такого державного службовця. Завдання і ключові показники державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", визначаються за формою з урахуванням стратегічних документів державного та/або регіонального рівня, річного плану роботи державного органу, завдань, функцій та обов'язків, визначених у положенні про державний орган, положенні про відповідний структурний підрозділ, посадовій інструкції (зазначаються кількісні та/або якісні показники, яким повинен відповідати результат виконання завдання та за якими оцінюватимуться результати службової діяльності (строк, кількість, відсоток, кількість допустимих відхилень, умови, що свідчать про якість тощо)). Державному службовцю визначається від двох до п'яти завдань. Особа, яка визначає завдання і ключові показники державному службовцю, проводить моніторинг їх виконання.

Під час першого етапу оцінювання напередодні проведення оціночної співбесіди державний службовець, який займає посаду державної служби категорії "Б" або "В", заповнює форму щодо результатів виконання завдань за відповідний рік згідно з додатком 8 у частині відомостей щодо себе та займаної посади, опису досягнутих результатів у розрізі кожного визначеного завдання та строку його фактичного виконання. Оригінал повинен зберігатись в особовій справі державного службовця.

Другим етапом оцінювання результатів діяльності державного службовця є оціночна співбесіда. Оціночна співбесіда проводиться на основі усних пояснень державного службовця, який займає посаду державної служби категорії "Б" або "В", про виконання завдань і ключових показників та його письмового звіту, що подається у довільній формі (у разі його подання державним службовцем). Під час оціночної співбесіди

також визначаються потреби у професійному навчанні та розглядаються пропозиції щодо завдань і ключових показників на наступний період.

Завершальним, третім, етапом оцінювання результатів діяльності державного службовця є визначення результатів оцінювання та їх затвердження. Після проведення оціночної співбесіди безпосереднім керівником заповнюється форма щодо результатів виконання завдань державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії "Б" або "В", за відповідний рік у частині виставлення балів, визначення оцінки та їх обґрунтування, а також визначення потреб у професійному навчанні (табл.10.1).

Таблиця 10.1

Критерії оцінювання виконання завдань

Бал	Критерії визначення балів
Не підлягає оцінюванню	Завдання не могло бути виконано через обставини, які об'єктивно унеможливили його виконання і щодо яких державний службовець не міг впливати чи пропонувати інший спосіб виконання завдання, зокрема тимчасова непрацездатність, відсторонення від виконання посадових обов'язків (повноважень)
"0"	Завдання не виконано або під час його виконання порушено вимоги законодавства у сфері запобігання корупції
"1"	Завдання виконано частково, результати не можуть бути використані через необхідність суттєвого доопрацювання, до виконання завдання державний службовець підійшов формально, чим нівелював практичну цінність отриманого результату, або завдання виконане з демонстрацією неспроможності одночасного забезпечення на належному рівні і своєчасного виконання посадових обов'язків, або під час виконання такого завдання порушено вимоги правил етичної поведінки, або процес досягнення результату чи сам результат мав негативний відгук з боку користувачів, споживачів, співвиконавців, керівництва тощо
"2"	Завдання виконано, але з порушенням строку виконання та/або із залученням до виконання завдання інших осіб (під час виконання роботи державний службовець потребував надання зразків документів, допомоги у виробленні алгоритму роботи, аналізі нормативно-правових актів, суттєвому коригуванні проектів документів, проявляв низьку самостійність, недостатність знань нормативно-правових актів, вимог до підготовки службових документів, потребував нагадувань і високої міри контролю з боку керівника тощо)
"3"	Завдання виконано своєчасно, результат якого повною мірою можна використати в роботі. Робота проводилась ефективно з дотриманням правил етичної поведінки
"4"	Завдання виконано своєчасно (завчасно), результат високої якості, його досягнуто з високим ступенем самостійності (за необхідності командної роботи), ініціативності, робота проводилась ефективно, з дотриманням правил етичної поведінки. Під час виконання завдання державним службовцем вносилися пропозиції щодо інших документів або їх удосконалення. Індивідуальну програму професійного розвитку виконано

Оцінка виставляється на підставі розрахунку *середнього бала* за виконання кожного визначеного завдання і досягнення ключових показників. Згідно з додатком 4 до Типового порядку керівнику рекомендується за кожне завдання виставляти бали від 0 до 4 залежно від якості виконання завдання та строку. Безпосередній керівник державного службовця за результатами оцінювання виставляє одну з трьох оцінок – негативну (від 0 до 2,49 балів), позитивну (від 2,5 до 3,64 балів) або відмінну (від 3,65 до 4 балів).

У випадку відмінного виконання державним службовцем завдання слід звернути увагу на розвиток компетенцій, необхідних для зайняття посади державної служби вищого рівня або виконання нових завдань. Якщо державний службовець порушив строки виконання певних завдань або виконував їх за допомогою інших працівників, то доцільно більше приділити увагу тим компетенціям, які підвищать якість та ефективність виконання визначених для нього завдань (табл.10.2).

Таблиця 10.2

Визначені потреби у професійному навчанні

для категорії "Б":	**для категорії "В":**
знання законодавства	знання законодавства
професійні знання	професійні знання
лідерство	виконання на високому рівні поставлених завдань
прийняття ефективних рішень	командна робота та взаємодія
комунікація та взаємодія	сприйняття змін
впровадження змін	технічні вміння
управління організацією роботи та персоналом	інше (зазначити)
інше (зазначити)	

Відповідно до ч. 9 ст. 44 Закону України «Про державну службу» одержання державним службовцем відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для його преміювання та переважного просування по державній службі.

10.4. Проблеми розвитку інституту державної служби.

Процеси розвитку інституту державної служби України в умовах реформування стикаються з низкою обмежень. До них належать такі: низький рівень довіри з боку суспільства (довіра є важливою складовою соціального капіталу та становить соціальну базу підтримки владних інститутів), низький рівень морально-етичної свідомості державних службовців (від рівня етичної культури залежить ефективність виконання службових обов'язків, репутація та імідж державної служби), відсутність балансу централізації та децентралізації системи державного управління (до переваг упровадження децентралізації належать спрощення системи прийняття рішень, скорочення часу обміну інформацією між виконавцем

та суб'єктом прийняття рішень, мінімізація бюрократизму, наближеність до споживача публічних послуг), дефіцит професійних кадрів і недостатній рівень комунікації між владними структурами та суспільством (державна служба за своєю суттю є обслуговуючою структурою, яка, з одного боку, обслуговує політичну владу, а з іншого – надає послуги населенню, тому має вивчати соціальні потреби, настрої, проблеми суспільства та доносити їх до відома політичної влади) [18, с. 106-107].

Тому нагальною потребою забезпечення сталого розвитку держави є побудова прозорої системи державного управління і створення професійного інституту державної служби. Процес децентралізації в Україні ускладнений внаслідок дефіциту якісних кадрів у сфері державної служби. Тому актуальні завдання державного управління – перегляд системи підготовки, оцінювання та підвищення кваліфікації кадрів, розробка й упровадження нових програм навчання з посиленням уваги на практичну частину формування нових навичок і вмінь у державних службовців. Важливим аспектом удосконалення системи рекрутування кадрів на державну службу є використання позитивних практик зарубіжного досвіду.

Крім того, спостерігається низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів та низький рівень культури володіння інформаційними технологіями серед державних службовців і значний розрив щодо рівня розвитку та застосування сучасних комп'ютерних технологій. Результат цих негативних тенденцій – значне обмеження налагодження партнерських відносин і доступу громадян до адміністративних послуг. Тому актуальними завданнями є прискорення розвитку інформаційно-комп'ютерних технологій у регіонах шляхом упровадження певних програм технічного та програмного забезпечення регіонів, їх фінансової підтримки, а також збільшення обсягу підготовки державних службовців у сфері ІКТ.

Ефективне функціонування державної служби потребує налагодження дійового механізму внутрішньої системи комунікації між різними рівнями влади. У зв'язку з цим важливого значення набуває чітке розмежування прав, повноважень і відповідальності між центральними та місцевими органами влади на законодавчому рівні. Необхідне проведення активної політики інформування та роз'яснення щодо намірів, етапів та особливостей упровадження реформ зверху вниз. Іншими важливими аспектами є отримання зворотного зв'язку та залучення місцевих органів влади до формування програм розвитку регіонів і векторів розвитку держави, що дасть змогу знизити напругу між центром та регіонами.

Отже, головними недоліками інституту державної служби в Україні вважають:

– низьку ефективність системи державної служби в процесі проведення реформ;

– недостатній рівень професійності державної служби, нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях;

– високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління;

– гендерний дисбаланс (на рівні посадових осіб вищої категорії);

– відсутність чіткого розмежування адміністративної та політичної сфер;

– недостатній рівень упровадження принципів політичної нейтральності, відкритості й прозорості в роботі державних службовців;

– недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших ЦОВВ, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами.

– недостатній для рівня країн ЄС рівень інституційної відповідальності й механізмів контролю в державному управлінні та ін.

Вирішення цих проблемних питань має здійснюватися еволюційним шляхом з урахуванням економічного й соціального стану держави.

10.5. Напрями розвитку державної служби в Україні.

Можна виділити такі основні перспективні шляхи реформування державної служби України:

1. Оновлення державного менеджменту (Д. Осборн і Т. Геблер), передбачає оновлення сучасних систем державного управління на основі принципів:

1) розвивати конкуренцію між постачальниками (виробниками, постачальниками) громадських послуг;

2) розширювати права громадян, передаючи контроль за діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;

3) оцінювати роботу закладів не за витратами, а за виходами, результатами;

4) керуватися метою (місією), а не законами і правилами;

5) перетворювати клієнтів у вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла і т. п. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»;

6) попереджувати виникнення проблем;

7) заробляти більше, ніж витрачати;

8) децентралізувати управління, вносити в роботу дух співробітництва і взаємодопомоги;

9) віддавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;

10) зосередитися не стільки на надання послуг, скільки на стимулювання (каталіз) вирішення виникаючих у суспільстві проблем усіма секторами – державним, приватним і некомерційним.

2. Зміна ставлення суспільства до державних службовців, зміцнення довіри до них, покращення адміністративної культури. Сьогодні суспільство здебільшого негативно ставиться до державних службовців. Саме тому необхідно підвищувати рівень адміністративної культури державних службовців та намагатися змінити негативний імідж на більш позитивний. Для досягнення цих цілей слід удосконалювати навчання державних службовців безпосередньо на робочих місцях, а також в установах, що займаються підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів, регулярно проводити вивчення оцінки населення щодо якості та ефективності роботи органів державної влади. Також потрібно розробити критерії, за допомогою яких можна було б оцінювати якість надання державних послуг фізичним і юридичним особам. У пріоритеті повинен стати принципово новий тип взаємовідносин між державними службовцями та громадянами, який характеризується повагою до особистості, високою культурою спілкування.

3. Формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців. У 2018 році розроблено технічну та тендерну документацію, а також проведено тендерну процедуру на закупівлю програмного забезпечення інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS), мета якої полягає у забезпеченні ефективного, прозорого та надійного інструменту управління людськими ресурсами та нарахування заробітної плати в міністерствах, ЦОВВ, ОДА та РДА, інших урядових установах та державних органах через автоматизацію бізнес-процесів у сфері управління персоналом та нарахування заробітної плати (аналітична звітність у реальному часі (кількість посад за штатним розкладом, вакантні посади, фактична чисельність працівників, аналіз складу державних службовців та інших посад недержавної служби (з обслуговування) в будь-якому державному органі та відділі, фінансова звітність тощо).

Напрям також спрямований на вдосконалення процедур відбору, оцінки службової діяльності, модернізації системи професійного навчання державних службовців, формування команди фахівців з питань реформ, розбудову спроможності НАДС та служб управління персоналом, розробку інформаційної системи управління персоналом (HRMIS). Відповідно до Стратегії РДУ НАДС має забезпечити впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами та внесення повних даних щодо всіх посад і працівників у сфері державної служби. В оновленій Стратегії краще визначені індикатори виконання, зокрема, використовується індикатор «Частка центральних органів виконавчої влади, які приєдналися до першого модуля HRMIS, відсотків». Передбачено поступове збільшення відсотку центральних органів виконавчої влади з 0 (базове значення) до

75% у 2021 році. Строки запровадження системи перенесені з 4 кварталу 2019 року на 1 квартал 2021 року, що повністю корелюється з рекомендацією SIGMA, яка в 2018 році визначила цю рекомендацію як середньострокову, тобто розраховану на 3-5 років. Позитивним моментом оновленої Стратегії є включення заходу «Проведення навчання служб управління персоналом та структурних підрозділів з бухгалтерського обліку центральних органів виконавчої влади щодо використання інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS», який заплановано паралельно із запуском системи у центральних органах виконавчої влади. Індикатори виконання встановлені відповідно до індикаторів виконання запровадження системи.

Так, у 2018 році для забезпечення належних умов відбору персоналу – планування, управління конкурсами, залучення зовнішніх експертів було:

– вдосконалено процедуру проведення конкурсу з метою оптимізації деяких його етапів та оновлення вимог до професійної компетентності кандидатів через відповідне нормативно-правове регулювання Уряду;

– оновлено ситуаційні завдання для перевірки вимог до компетентності кандидатів на зайняття посад ФПР;

– запроваджено тестування на знання спеціального законодавства;

– забезпечено проведення навчання членів конкурсних комісій (семінари, тренінги, онлайн-курси), за результатами якого видано відповідні сертифікати [12].

4. Удосконалення систем оплати праці державних службовців. Необхідно врегулювати критерії та процедури, що використовуються для розробки посадових інструкцій, оцінювання і класифікацій посад державної служби, щоб забезпечити єдину систему з чіткими критеріями встановлення посадового окладу. Також необхідно удосконалити підходи до оприлюднення заробітної плати на посадах державної служби. Розуміючи важкість реформування системи оплати праці, експерти SIGMA рекомендують Уряду краще визначити критерії змінної складової оплати праці та ще більше обмежити її частку в загальній структурі заробітної плати в середньостроковій перспективі 3-5 років. Втім, індикатором виконання визначено збільшення фіксованої частини заробітної плати в структурі загального фонду заробітної плати органу (фонд посадового окладу та інших обов'язкових виплат) з 45% (базове значення) до 70% у 2021 році, як це встановлено в Законі «Про державну службу».

5. Запобігання проявам корупції, збільшення відповідальності за неналежне виконання своїх обов'язків та протиправні дії. Питання запобігання корупції сьогодні є дуже актуальним й вимагає особливої уваги. Можна виділити такі першочергові заходи щодо її подолання:

– періодична ротація кадрів;

– проведення спеціальних перевірок;

– збільшення відповідальності за протиправні дії.

6. Навчання державних службовців. Удосконаленню підлягає система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. В напрямі підвищення якості галузевої освіти НАДС затверджено критерії конкурсного відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Можна виділити такі пріоритетні напрями стосовно цього питання: запровадження дистанційного навчання, що дозволить збільшити коло державних службовців, які без відриву від роботи зможуть підвищувати свою кваліфікацію; удосконалення підготовки новопризначених державних службовців; забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, удосконалення завдань і функцій її органів; запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу; оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби.

Таким чином, пріоритетами реформи державної служби є:

- побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- відділення політики від адміністрування;
- впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами;
- гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження прозорої моделі оплати праці і кар’єрної мотивації державних службовців;
- кадрове забезпечення процесу децентралізації.

Контрольні запитання:

1. Опишіть основні методичні підходи до оцінювання ефективності державної служби.
2. На основі яких принципів відбувається оцінювання результативності діяльності державного службовця?
3. Охарактеризуйте процедуру оцінювання службової діяльності.
4. Який алгоритм наслідків у разі отримання державним службовцем негативної оцінки результатів його службової діяльності?
5. Які проблеми розвитку державної служби в Україні перешкоджають ефективній реалізації запланованих реформ?
6. Наведіть напрями розвитку державної служби в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аніщенко Т. С. Особливості захисту права на рівний доступ до державної служби у контексті європейської інтеграції України. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 47. С. 31-39.
2. Балабанова Л. В., Сардак О. В. Управління персоналом: підручник. К. : Центр учбової літератури, 2011. 468 с.
3. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Львів: Афіша, 2002. 255 с.
4. Дармограй Н. М. Патронатна служба в публічному управлінні України: сутність, формування, регулювання. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2019. № 4. С. 5-14.
5. Деменко О. І., Зал Д. О. Нормативно-правова складова у питаннях запобігання корупції. *Право та інновації*. 2019. № 1. С. 12-22.
6. Демченко Т. І. Патронатна і державна служба: співвідношення понять. *Держава і право. Серія: Юридичні науки*. 2017. Вип. 78. С. 108-120.
7. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К.; Одеса: НАДУ , 2012. Т. 1. 372 с.
8. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С.М.Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К.; Одеса: НАДУ , 2013. Т. 2. 348 с.
9. Дзевелюк М. Номенклатура функції сучасної держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 171-176.
10. Дрозд О.Ю. Роль підзаконних нормативно-правових актів у правовому регулюванні проходження державної служби. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* № 5/2016. С.63-67.
11. Замасло О. Т. Оцінка ефективності функціонування регіональних органів державної фіскальної служби України. *Вісник Одеського національного університету. Серія: Економіка*. 2017. Т. 22, Вип. 10. С. 201-206.
12. Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного управління України URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf (дата звернення 10.03.2020р.).
13. Інституціонально-інформаційна економіка: підручник. за ред. А. А. Чухна. К. : Знання, 2010. 687 с.

14. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.

15. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 2. 512 с.

16. Карпа М. І. Критерії моделювання публічної служби: методологічний аспект. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 227-233.

17. Карпа М. І. Статус державного службовця: функціональний, організаційний та компетентнісний аспекти. Державне будівництво. № 1/2017. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/03.pdf. (дата звернення 11.09.2019р.).

18. Карпунець А. С. Перешкоди на шляху ефективної реалізації реформи державної служби України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 2. С. 101–108.

19. Киселева Е. В. Планирование и развитие карьеры: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. Киселева. Вологда: Легия, 2010. 332 с.

20. Кім К. В. Сутність кар'єри на державній службі в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2016. вип. 22. С. 86-88.

21. Ковбасюк Ю.В. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. К.: НАДУ, 2012. 612 с.

22. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

23. Коротких А. Ю. Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. *Право та інновації*. 2016. № 3. С. 99-103.

24. Круп'як Л.Б. Організація діяльності державного службовця: Навч. посібник. Тернопіль: Крок. 2015. 243с.

25. Кунєв Ю. Д., Кувакін С. В. Підстави встановлення випробувального строку для державних службовців під час проходження державної служби: доктринальне тлумачення чинного законодавства. *Правова позиція*. 2016. № 1. С. 44–49.

26. Лавренко Б. В. До питання дисциплінарної відповідальності державного службовця. *Право та інновації*. 2016. № 3. С. 123-129.

27. Линдюк О. А. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 74-82.

28. Любимов О. К. Основні підходи щодо розуміння сутності поняття «державна служба». *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2017. № 2. С. 53-61.

29. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: навч.посібник / В. Я.Малиновський. К.: Атіка, 2003. 52 с.

30. Мамчур Г. В. Види і моделі державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2014. Вип. 1. С. 41-45.

31. Мамчур Г. В. Державна служба в Україні та Японії: порівняльний аналіз. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія*. 2013. Вип. 2. С. 34-37.

32. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

33. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.

34. Олійник А. М. Основні принципи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців органів доходів і зборів в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 9. С. 73-79.

35. Онуфрієнко О. В. Моделі організації державної служби у конвергентних суспільствах: порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1. С. 153-160.

36. Патронатна служба: навч. посіб. / Галіцина Н. В. та ін.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Запоріз. нац. ун-т. Київ: Ін Юре, 2017. 178 с

37. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/306- 2016-%D0%BF (дата звернення: 15.09.2019р.).

38. Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2016 р. № 500. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2016-%D0%BF (дата звернення: 16.02.2020р.).

39. Про державну службу. Закон України № 889-VIII редакція від 20.01.2018. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19. (дата звернення: 01.04.2020р.).

40. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Закон України від 9 липня 2003р. № 1058-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15 (дата звернення: 26.11.2019р.).

41. Про запобігання корупції. Закон України № 1700-VII редакція від 31.08.2018 URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18. (дата звернення: 08.03.2020р.).

42. Про засади державної мовної політики: Закон України від 03 лип.2012 р. № 5029 – VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 23. Ст. 218.

43. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 270 . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF (дата звернення: 27.03.2020р.).

44. Про затвердження порядку обчислення стажу державної служби. Постанова КМУ від 25 березня 2016 р. №229. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF (дата звернення: 10.04.2020р.).

45. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF (Дата звернення: 10.05.2019р.).

46. Про очищення влади. Закон України №1682-VII редакція від 19.06.2018 URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18. (дата звернення: 18.10.2019р.).

47. Про помічника судді суду загальної юрисдикції. Положення затверджене рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 року № 14. URL: http://court.gov.ua/sudovavlada/969076/pppsszu (дата звернення 01.10.2019р.).

48. Про Радника Президента України. Положення затверджене указом Президента України від 12 листопада 2014 року № 870/2014. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870/2014 (дата звернення 01.10.2019р.)

49. Про службові жилі приміщення. Постанова Ради Міністрів Української РСР від 4 лютого 1988 р. № 37 зі змінами від 26.07.2017р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF(дата звернення: 11.04.2020р.).

50. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2790-12 (дата звернення 01.10.2019р.).

51. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov. ua/laws/show/1402-19 (дата звернення 01.10.2019р.).

52. Прудиус Л. В. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6-7. С. 66-76.

53. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.

54. Радченко О. І. Конституційно-правова характеристика інституту присяги народного депутата України. *Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2015. № 3 (70). С. 44–50.

55. Стельмащук Л. С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України. *Економіка та держава*. 2012. № 4. С. 125-129.

56. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: http://www.president.gov.ua/documents/18688.html. (дата звернення: 15.12.2019р.).

57. Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів). Наказ Міністерства соціальної політики України 13 червня 2016 року № 646 (у редакції наказу Міністерства соціальної політики України від 06 травня 2019 року № 683). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-19 (дата звернення: 07.02.2020р.).

58. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF (дата звернення: 29.03.2020р.).

59. Ушверідзе Д. П. Правові тенденції визначення поняття конкурсної процедури вступу на державну службу. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2015. Вип. 2. С. 395-401.

60. Федоренко В., Малюга А. Новий Закон України "Про державну службу" – "дорожня карта" для формування європейської моделі державної служби. *Віче*. 2016. № 3-4. С. 48-51.

61. Фолес А. М. Механізм сучасної правової держави: доктринальні аспекти. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 3. С. 37-43.

62. Хорошенюк О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 140-150.

63. Щегорцова В. М. Наукові підходи до класифікації видів кар'єри державних службовців. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1. С. 191-196.