

Державна служба і державні службовці в Україні

Навчально-методичний посібник

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора
Н.Р.Нижник



*Видано за фінансової підтримки Консорціуму
“Верховенство права”, Програми Агентства
США з Міжнародного Розвитку (USAID)*

ВІСНИК
ЦІВ
Київ 1999

У навчально-методичному посібнику розглядаються вихідні теоретичні положення державної служби, проблеми її становлення в Україні; питання проходження державної служби; державної кадрової політики; реформування державної служби. Аналізується досвід організації і функціонування державної служби в зарубіжних країнах.

Розраховане на слухачів системи підготовки магістрів державного управління та перепідготовки державних службовців, аспірантів, викладачів цієї системи, а також зацікавить студентів юридичних вузів і працівників органів державної влади.

Позиція автора може не збігатися з позицією Консорціуму "Верховенство права" та USAID

Д $\frac{1203020200}{99}$ Без оголошення

ISBN 966-7183-61-0

© С.Д. Дубенко, 1999

© Видавничий Дім «Ін Юре», 1999

Вступ

Навчальний модуль “Державна служба в Україні: теорія та організація” є одним із центральних у блоці дисциплін з державного управління. В ньому розглядаються питання, суміжні з проблематикою таких модулів, як “Організаційно-правові засади державного управління” і “Державна влада та організація роботи в державних установах”.

Державна служба в Україні як соціально-правовий інститут тільки формується і в сучасних умовах стає важливим фактором державотворення.

Сучасна держава характеризується багатоманітністю завдань і функцій, від професійного і чіткого здійснення яких залежить існування всієї політичної системи. Весь світовий досвід і стан суспільних відносин, навіть у найдемократичніших державах, свідчить, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою і встановленими нею межами. Цим і обумовлюється необхідність кваліфікованого і потужного державного апарату.

Ефективність діяльності держави, результати виконання нею своїх економічних і соціально-правових функцій визначаються, насамперед, системою і структурою створених органів в усіх гілках державної влади, ієрархічністю структури, і в кінцевому рахунку - службовцями держави, якісним складом кадрового потенціалу.

Колишня організація державної служби за своїми критеріями і ознаками багато в чому базувалась на абстрактних, “заполітизованих”, а відповідно не важливих для службовця принципах.

Історичний аналіз свідчить, що із зміною держави, її типу, характеру завдань змінювалась і сама державна служба. Державна воля, яка реалізується через державну службу, має різний характер і формується різними суб'єктами: в демокра-

тичній державі - народом і тоді держава знаходиться під контролем соціуму, в тоталітарній - однією особою, тобто діє поза суспільним контролем.

Аналіз історичного розвитку державної служби в Україні дає змогу охарактеризувати її як таку, що служила радянській бюрократії, тобто незначному прошарку державного апарату. В державі, де був фактично відсутній поділ влади, де представницька і судова влади мали формальний характер, значення органів виконавчої влади мало дещо гіпертрофований вигляд. Це означає, що органи виконавчої влади мали незалежне від конституційних органів положення і знаходились над народом.

Таким чином, основна мета державної служби того часу ототожнювалась з організаційною діяльністю держави, практичним і безпосереднім здійсненням її завдань і функцій.

Зауважимо, що сам державний апарат має подвійну природу. З одного боку, він виконує функції, які витікають із самої сутності і призначення держави як складного, системного цілого, функції, які можуть дещо не збігатись з уявленням певної частини суспільства і, крім того, абсолютизація цих функцій може призвести до піднесення апарату над суспільством. З другого боку, апарат повинен обслуговувати суспільство, забезпечувати права і свободи громадян.

Зміна соціально-політичної і державно-правової ситуації в країні зумовила необхідність реформування державної служби.

Постало завдання перетворити державну службу на найважливіший правовий засіб формування якісного і ефективно функціонуючого апарату держави. Тобто державна служба повинна стати напрямком цілеспрямованого державно-правового впливу. Його метою в загальному плані є забезпечення формування умов правової держави, а в більш конкретному плані - визначення меж і завдань регламентації державно-службових відносин,

правового статусу державних службовців, розробки кадрової політики.

Держава не може існувати без спеціально створеного апарату. Тому реформа апарату державного управління пов'язана із створенням ефективної системи державної служби. Покращання діяльності державного апарату поліпшує думку громадян про саму державу і посилює престиж державних службовців.

У цьому зв'язку важливою умовою цілісного підходу до зміни державного апарату є визначення службовця як центральної фігури в державних структурах. Саме службовець може працювати якісно, об'єктивно відображаючи інтереси громадян, виконуючи їхні вимоги, і в цьому проявляється соціальна роль інституту державної служби.

Постановка нових завдань, а також реорганізація системи і структури органів державного управління, механізмів всієї управлінської діяльності зумовлює створення нового законодавства про державну службу.

Узагальнюючи вищезгадане, можна зазначити, що необхідність розгляду питань державної служби обумовлена багатьма факторами, головними з яких є:

- + створення української державності та необхідність реформи державного управління;
- + забезпечення втілення конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, здійснення правової реформи;
- + проведення економічної реформи;
- + оновлення державного апарату і створення апарату органів місцевого самоврядування;
- + вироблення концепції та практичне здійснення нової державної кадрової політики;
- + зміна чинного і створення нового законодавства про державну службу.

Метою вивчення модуля є: спроба задовольнити потреби практичних працівників в осмисленні

нових проблем організації та функціонування державної служби України; набуття державними службовцями теоретичних знань, практичних навичок, необхідних для їх ефективної професійної діяльності.

Предметом вивчення модуля є державна служба в Україні, її теоретико-прикладні засади, практика функціонування і проблеми, які виникають на цьому шляху.

Завданням модуля є:

- вивчення основних складових елементів теорії державної служби;
- дослідження принципів державної служби;
- вивчення конституційних і правових засад державної служби;
- обґрунтування концепції та основних напрямків реформування державної служби;
- аналіз законодавчих та інших нормативних актів, які регламентують відносини в державній службі;
- вивчення світового досвіду організації та функціонування державної служби.

Посібник призначений для навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і буде сприяти формуванню навичок кваліфікованої підготовки та експертизи нормативних актів, які регулюють діяльність державних службовців; усвідомлення концептуальних, правових і структурних принципів роботи з кадрами в системі державної служби; ознайомлення з перспективами розвитку державної служби та з досвідом провідних країн у сфері реалізації державної кадрової політики.

Модуль “Державна служба в Україні: теорія і організація” належить до основних і рекомендується до обов’язкового вивчення як на стаціонарному, так і на заочному відділеннях. У своїй основі модуль відображає певний тематичний план, який поряд з назвами тем, містить основні форми навчан-

ня - лекції, плани семінарських і практичних занять, питання до Круглого столу.

Крім того, в посібник включено теми рефератів, варіанти для підготовки контрольних робіт, а також перелік питань для проведення тестування за результатами вивчення модулю.

Оскільки навчальним планом передбачено стажування слухачів у державних органах, до посібника включено приблизну тематику завдань стажування, що направлені на вивчення практичної реалізації державної кадрової політики і функціонування державної служби.

Якщо проаналізувати сучасну наукову і навчальну літературу з питань державної служби, то стане зрозумілим, що проблема розробки окремого навчального курсу державної служби до недавнього часу взагалі не піднімалася.

Це пояснюється незначним інтересом з боку науковців і практиків до проблем державної служби, що у свою чергу обумовлювалось низьким рівнем її законодавчого регулювання. У той же час не можна говорити про повну відсутність нормативно-правового забезпечення. Окремі питання державної служби регулювались нормами адміністративного, державного, трудового, фінансового права, але була відсутня цілісність і системність підходу до їх вирішення.

Першими науковими роботами, де комплексно аналізувались багаточисельні питання державної служби, були монографії В.М.Манохіна "Радянська державна служба"¹ та І.М.Пахомова "Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР"².

Із середини 80-х рр. все більше науковців і практиків почали приділяти увагу аналізу теоретичних

¹ Див.: *Манохин В.М.* Советская государственная служба. - М., 1966.

² Див.: *Пахомов И.Н.* Административно-правовые вопросы государственной службы в СССР. - К., 1971.

проблем державної служби. Серед них необхідно назвати В.Б.Авер'янова, В.Г.Атаманчука, Д.М.Бахраха, Ю.П.Битяка, В.О.Вороб'єва, Б.М.Лазарева, Н.Р.Нижник, О.В.Петришина, Ю.О.Розенбаума, Ю.П.Старілова, В.В.Цветкова.

Сьогодні дослідження з проблем державної служби виходять на новий рівень. Вони є предметом розгляду чисельних дослідників у галузі управління, права, економіки, політології, психології, соціології, історії тощо.

При вивченні курсу державної служби необхідно також звертатися і до правових джерел (див. додатки), а також використовувати навчальну літературу з теорії держави і права, загальної теорії управління, менеджменту, політології, соціології, управлінської психології, адаптуючи їх до потреб державної служби і кадрової політики в державних органах.

Навчально-методичний посібник адресується слухачам, аспірантам, докторантам, а також стане корисним викладачам і усім тим, хто цікавиться питаннями держслужби.



Тема I

Теоретичні засади державної служби в Україні

В сучасних умовах державотворення в Україні роль і значення державної служби постійно зростають.

Для того, щоб з'ясувати риси сучасної державної служби необхідно перш за все розглянути види суспільно-корисної праці людей. Серед основних видів суспільно-корисної праці Д.М.Бахрах виділяє:

- 1) виробництво матеріальних цінностей, надання господарських послуг на відшкодувальних засадах;
- 2) духовне виробництво;
- 3) службу в державних, суспільних, релігійних, іноземних, міжнародних організаціях;
- 4) навчання, тобто засвоєння соціальної програми;
- 5) домашнє господарювання;
- 6) фізичне і духовне самовдосконалення;
- 7) безоплатна суспільно-корисна діяльність поза межами родини;
- 8) підприємництво.

Таким чином, одним із найсуттєвіших видів цілеспрямованої діяльності людей, а також суспільства є служба. Це поняття використовується по-різному: як вид діяльності людини, як соціально-правовий інститут, як система спеціальних органів держави, як духовна діяльність. Служба полягає в управлінні, здійсненні державної діяльності, забезпеченні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей¹.

Особливим видом служби є державна служба.

Вона розглядається як один з класових інститутів організації практично всіх сучасних суспільств, незалежно від їх політичного устрою. Водночас характер державної служби безпосередньо залежить від характеру держави.

¹ Див.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. - М.: Изд-во "БЕК", 1993. - С. 97.

У період всеохоплюючого етатизму, коли держава поглинула майже всі інститути громадянського суспільства, державна служба розглядалась як одна із сторін діяльності держави з організації і правового регулювання роботи особистого складу державних організацій і діяльність цього складу по практичному і безпосередньому здійсненню завдань держави¹.

Сьогодні характер держави змінюється. Україна, відповідно до статті 1 Конституції, визнається як суверена і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. А відтак іншим стає соціальне призначення державної служби. Обслуговуючи державу, вона повинна обслуговувати і захищати інтереси людини, особи, громадянина. Одже статус, цілі і завдання державної служби повинні бути похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму.

На жаль, соціальне призначення державної служби не знайшло свого відображення у законодавчому визначенні цього поняття.

Вперше поняття “державна служба” було нормативно визначено і закріплено в Законі України “Про державну службу”. Відповідно до статті 1 Закону державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Для розуміння сутності державної служби важливо з'ясувати її межі. Протягом років вважалося, що в межах державної служби регулюються такі питання, як встановлення посад в державних органах, правил заміщення посад, підбір працівників, регулювання службової діяльності, визначення терміну служби і порядку звільнення. В такому розумінні державна служба охоплювала всі категорії працівників, які були зайняті не лише в державному апараті, але й в установах, організаціях - як об'єктах управлінського впливу². Пізніше було зроблено спробу обмежити зміст державної служби шляхом визначення її як специфічного

¹ Див.: *Манохин В.М.* Советская государственная служба. - М., 1966. - С. 10.

² Див. там само.

організаційно-правового засобу формування і організації роботи особистого складу всього державного апарату¹.

Вказані підходи зумовили застосування терміна “державна служба” в широкому і вузькому розумінні. Так, державна служба в широкому розумінні зводиться до виконання службовцями своїх обов’язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, в інших організаціях. У вузькому розумінні - це виконання службовцями своїх обов’язків власне в державних органах².

Говорячи про межі державної служби, необхідно також згадати і про розмежування державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Сьогодні практика йде по шляху поширення на працівників органів місцевого самоврядування законодавства про державну службу. Однак, виходячи з конституційних норм і зважаючи на те, що служба в органах місцевого самоврядування має певну специфіку, підготовлено проект Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, в якому будуть законодавчо закріплені питання правового статусу службовців цих органів, їх матеріального та соціального забезпечення тощо.

Проте і державна служба і служба в органах місцевого самоврядування об’єднується тим фактом, що їх службовці виконують завдання органів публічної влади, а відтак знаходяться в публічно-правових відносинах не лише з відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування, а з державою в цілому.

Таким чином, на думку Г.В. Атаманчука, державну службу можна розглядати як практичну і професійну участь у здійсненні цілей і функцій держави через виконання обов’язків і повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі.

Ключовим словом тут є “виконання”, що означає не просто роботу, яка вимірюється часом, або кількістю підготовлених

¹ Див.: Служащий советского государственного аппарата /Под ред. Ю.А. Тихомирова. - М.: Юрид. лит., 1970. - С. 16-60.

² Див.: *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: В 2 ч. - М.: ТЕИС. - 1995. - Ч.1. - С. 135.

документів, а формування владно-управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, державним органом та об'єктами, що ними управляються¹.

І завершуючи питання про межі державної служби слід вказати на наявність в державному органі посад, які відрізняються політичним характером, відповідним порядком заміщення і якому необхідно надати особливого правового статусу - це "верхня" межа державної служби. Водночас багато видів діяльності в державних органах належить до допоміжних, обслуговуючих, організаційно-технічних. Такі види діяльності регулюються трудовим законодавством і це "нижня" межа державної служби. Сама державна служба знаходиться між ціма межами і охоплює професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

Таким чином, сутність поняття державної служби полягає в наступному.

1. Державна служба - це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією - необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження.

2. У межах цієї професійної діяльності реалізується компетенція державних органів.

3. Ця діяльність направлена на забезпечення функціонування державних органів.

4. Ця діяльність полягає у виконанні посадових обов'язків.

Законодавство про державну службу виходить з вузького її розуміння, тобто розглядає її як діяльність державних службовців в державних органах та її апараті. Проте навіть в державних органах (а до них належать органи законодавчої, виконавчої і судової гілок влади) державна служба не є однорідною.

Зважаючи на відсутність законодавчого регулювання поділу державної служби на види, будемо виходити з науково-теоретичних підходів. Поділ державної служби на види обумовлюється принципом поділу влади і особливостями сфер державної діяльності.

¹ Див.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - С. 263.

Передусім відповідно до конституційного принципу поділу влади *державну службу можна поділити на службу в органах представницької, виконавчої та судової влади*. Але такий поділ не охоплює всієї багатоманітності видів державної служби.

У спеціалізованій літературі визнано *поділ державної служби на два види: цивільну* (служба в державних органах, в адміністрації області) і *мілітаризовану* (військова служба, служба в органах внутрішніх справ).

Цивільна служба у свою чергу може бути загальнофункціональною - це здійснення загальних, традиційних, "стандартних" для всіх сфер діяльності державно-службових функцій, які не мають галузевої специфіки (наприклад, діяльність персоналу в адміністрації області, відділах міністерств і державних комітетів); спеціальної - це реалізація спеціально встановлених у нормативних правових актах повноважень службовців, котрі обіймають посади в державних органах, які мають яскраво позначену галузеву компетенцію, що накладає відбиток на практичну діяльність персоналу (наприклад, суддя, державний нотаріус, дипломат). Цивільна служба і мілітаризована служба можуть включати в себе різні підвиди цих служб, які об'єктивно необхідні державі і створені нею для реалізації спеціальних функцій та особливої внутрігалузевої компетенції¹.

Мілітаризована служба (міліцейська, військова тощо) має певні ознаки, які визначаються при аналізі нормативних правових актів, що встановлюють правове положення цих видів державної служби і відповідних державних службовців. На думку Д.М.Бахраха, для мілітаризованої служби характерні наступні, відмінні від цивільної служби, ознаки, а саме:

- професійним обов'язком службовців цієї категорії є захист життя і здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, основних прав громадян і публічних інтересів, матеріальних цінностей, охорона суспільного порядку і правопорядку;

- вступ на державну службу мілітаризованого характеру здійснюється особами, які досягли, як правило, вісімнадцятирічного віку;

¹ Див.: *Старилов Ю.Н.* Службное право. - М.: Изд-во "БЕК", 1996. - С. 158-159.

- наявність спеціальних особливих дисциплінарних уставів, положень про дисципліну, зумовлених специфічними особливостями посадових функцій мілітаризованих службовців;

- ці службовці мають особливі умови вступу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення атестації і припинення служби;

- наявність встановленого в спеціальних адміністративно-правових нормативних актах особливого правового статусу мілітаризованих службовців;

- особливий порядок притягнення до правової відповідальності.

Розкрити поняття та зміст державної служби неможливо без визначення її мети і функцій.

Ставлячи питання про мету і функції державної служби, слід виходити з того, що в Україні формується єдина за своїми організаційними, нормативно-правовими, кадровими та інформаційними засадами державна служба. Інакше кажучи, державна служба розглядається як система соціальних зв'язків і відносин, а не як сума службовців і установ.

Визначення мети і функцій державної служби є основою для побудови ефективної взаємодії органів управління державною службою з кадровими службами державної влади і управління. У ході реалізації своєї мети і функцій державна служба має перетворитися у вагомий та авторитетний інструмент розвитку і якісного оновлення держапарату. Проте ототожнення цілей держапарату і державної служби недопустиме, остання знаходиться в стані формування і потребує подальшої наукової розробки.

Формулюючи мету, визначимо декілька основних напрямків державної служби. Як державний соціальний інститут вона повинна сформувати суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку держслужби з життям народу, тобто вона має розкрити свою соціальну природу. І другий напрямок у визначенні мети державної служби - вона має створити об'єктивну систему по вияву і добору людей для роботи в держапараті.

Таким чином, мета державної служби розглядається як упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади й державного управління, а

також поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою із соціально-економічними гарантіями державної служби.

Стосовно визначення **функцій** державної служби, тут, на нашу думку, треба виходити з того, що державна служба є необхідним елементом всіх управлінських процесів. Її функції не можна ототожнювати з функціями державного управління, і в той же час сприймати їх як окрему формальну структуру. Слід визнати, що функції, притаманні державній службі, як суспільному інституту відображають її роль і призначення в суспільстві. Вона має забезпечити ефективне функціонування усіх трьох гілок влади, з її допомогою можуть бути реалізовані інтереси, права і свободи громадян.

Водночас державна служба - це механізм здійснення цілей і завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображають загальні завдання держслужби як частини механізму державного управління.

Реалізуючи свої функції, державна служба повинна стати таким інститутом, через який могла б реалізуватися демократична сутність держави, підтримувалась б вільна життєдіяльність суспільства, а державний апарат став би лідером суспільного розвитку. Виходячи із цих положень більш чітко вимальовується призначення державної служби. Вона є головним засобом реалізації функцій соціальної держави, коли якісно змінюється, в чомусь звужується сфера державного регулювання в економіці і духовній сфері та набувають розвитку саморегулюючі, самоврядні процеси. Звідси змінюється соціальне призначення державної служби. Вона призначена через створення умов для ефективної діяльності державних органів домагатися оптимального поєднання особистих, групових і державних інтересів, висловлювати і захищати інтереси всіх верств населення. Вона має стати повсякденним каналом зв'язку держави і народу, їх взаємодії. Відповідно держслужба повинна виступати лідируючою силою, вести за собою суспільний розвиток.

Подібний підхід здатний забезпечити тільки такий державний апарат і такий його персонал, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організувати та регулювати соціальну активність громадян, до-

магатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність. Державна служба має поєднувати конституційно зафіксовані наміри і цілі держави, його структури, відношення і зв'язки з кадровим потенціалом держави, втілювати їх у суспільне життя.

З урахуванням висловлених міркувань про мету, функції і призначення державної служби визначаються основні завдання державної служби.

✦ Одним з основних завдань є охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Важливість цього завдання підкріплюється тими обставинами, що в останні роки знизилася роль багатьох політичних інститутів, а державна служба залишається конкретним місцем, де громадянин стикається з політикою.

✦ Наступне завдання державної служби - досягнення стійкості засад і цілісності держави. Державний апарат повинен, поряд з виконанням вимог Конституції і законів України, виконувати постанови органів державного управління. В цьому полягає основний обов'язок держслужби, який забезпечує управління державою.

✦ Ще одним вагомим завданням державної служби є забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань.

✦ До завдань державної служби можна віднести також подальшу демократизацію шляхів формування і діяльності апарату, викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників.

Втілення завдань державної служби потребує рішення багатьох правових, організаційних, кадрових, наукових та інших питань. Мова йде про необхідність формування державного апарату нового типу і кадрове забезпечення державної служби.

Обов'язковим для розкриття змісту державної служби є визначення її принципів (принцип від латинської "principium" - першоджерело).

Принципи державної служби пов'язані з принципами державного управління, які у свою чергу відбивають зако-

номірності, відносини і взаємозв'язки, що об'єктивно існують в державному управлінні. Як бачимо, принципи є винятково важливими для організації і функціонування системи державного управління і, зокрема системи державної служби, адже вони вказують на сутнісні характеристики - найважливіше у змісті й значенні державної служби. Правове встановлення принципів державної служби зумовлює стабільність функціонування державних органів, діяльності державних службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обрuntuвання тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Ще раз підкреслимо - принципи державної служби обумовлені існуванням принципів функціонування держави, державних органів і державного управління. Їх дослідження дозволяє відповісти на запитання, *що* є головним в інституті державної служби, *що* супроводжує систему державно-службових відносин, без *чого* не може функціонувати державна служба.

Принципи державної служби - це основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють у системі державної влади, і зокрема у системі державної служби. Принципи державної служби встановлюють найважливіші закономірності в системі організацій і функціонування державної служби. Вони зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі державної служби. Відсутність правових принципів державної служби тягне за собою появу в ній елементів бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, несправедливості¹.

Принципи це - суб'єктивне поняття. В ньому, за висловом Г.В.Атаманчука, утримується не стільки сама закономірність і взаємозв'язок, скільки наше знання про неї².

Принципи державної служби вперше були сформульовані в Законі України "Про державну службу". При цьому законодавець виходив з конкретного правового досвіду, правової

¹ Див.: *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та., 1996. - С.78.

² Див.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. - С.186.

культури, а також ступеня наукової розробленості цієї проблеми. Так, у статті 3 Закону вивчається, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах:

- служіння народу України;
- демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- пріоритету прав людини і громадянина;
- персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Необхідно також вказати на те, що принципи державної служби закріплюються не тільки в Законі України "Про державну службу", а також в інших нормативних актах: в Конституції України, законах України, указах Президента України, постановах та розпорядженнях Кабінету Міністрів України. І ще - із зміною моделі державної служби в процесі її реформування будуть змінюватися та доповнюватися і її принципи. А таке реформування обумовлене побудовою правової держави і станом правового регулювання державної служби.

Державній службі повинна відводитися роль механізму реалізації законів держави і загальнодержавних рішень. Це, так би мовити, **процесуальний аспект** при характеристиці державної служби як системного явища. А саме з таких позицій вона має бути охарактеризована, якщо ми хочемо повно розкрити її сутність. Проте процесуальний аспект державної служби є не лише здійсненням через неї цілей, функцій і законів держави, це також професійна діяльність працівників державних органів по виконанню функцій, закріплених за посадою, а також функціонування державних органів у межах своєї компетенції.

Для того, щоб стати механізмом реалізації законів, державна служба має відігравати роль дієвого засобу упорядкування самого державного апарату. Виконання законів і загальнодержавних рішень можна чекати лише тоді, коли процес реалізації вимог нормативних актів буде підкріплено злагодженою системою державної служби з чітким розподілом повноважень і відповідальності на всіх рівнях управління. Тобто мова

йде про **організаційний аспект** державної служби, який полягає в чіткому описі системи державних посад і посад за контрактом.

Таким чином, формування організаційних і процесуальних засад діяльності державного апарату, побудова і правовий опис посад, органів, різних організаційних структур являє собою важливе і актуальне завдання для характеристики державної служби як різнобічного явища, проте така характеристика не буде повною, адже має включати ще, принаймні, структурний та інституціональний аспект.

У **структурному аспекті** державна служба - це система органів держави, кожний з яких може бути названий службою відповідно до предмета його компетенції. Це, наприклад, служба зайнятості, дипломатична служба, служба безпеки та ін.

Становлення громадянського суспільства, поява багаточисельних громадських та політичних рухів і партій, що вступають у протиборство, призводить до гострих соціальних конфліктів. Мир і спокій в такій ситуації буде залежити від того, чи зможе державна служба сприяти стабілізації суспільства, організувати його в єдину демократичну державу, виступаючи провідником реалізації положень Конституції, законів держави, указів обраного народом президента і постанов демократично сформованих органів влади і управління.

Виходячи з вищезазначеного, державну службу необхідно розглядати також в **інституціональному аспекті**, а саме як правову та етичну систему. Причому, завдяки саме етичній стороні, державна служба не може бути зведена лише до державно-правового інституту, а набуває соціального характеру. В чому ж полягає соціальний характер державної служби?

Сучасний підхід до питань державної служби полягає в тому, що вона повинна розглядатися у поєднанні з питаннями державного управління. Здійснення управлінських дій повинно служити інтересам всього суспільства, а не окремим особам, тому що держава має бути виразником інтересів всього народу і служити всьому народові. Статус, цілі та завдання державної служби є вихідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. В цьому і полягає соціальний характер державного управління і державної служби.

Представницька влада здійснює зв'язок з громадянським суспільством, притримуючись політичної кон'юнктури. Її

завдання - врахувати, узгодити, зафіксувати в законі всі відтінки інтересів різних соціальних сторін. Виконавча влада на базі того ж громадянського суспільства, спираючись на прийняті закони, розробляє і через державну службу здійснює єдину цілісну політику, в якій відбивається інтерес соціуму.

Об'єктивна **природа державної служби** як соціального інституту обумовлена зміненою природою і призначенням нової демократичної і правової держави. Державні службовці у соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом. У цьому і полягає природа державної служби як соціального інституту.

Головною сутнісною рисою сучасної державної служби повинен стати пріоритет прав та інтересів особи, тобто змінюється співвідношення державного і приватного інтересу. Останній при цьому набуває пріоритетного значення. У центр ставиться людина, захист її прав та інтересів. Йдеться про те, що здійснюючи цілі держави, державна служба завжди повинна дотримуватися прав та інтересів громадян. Тому соціальна сутність державної служби проявляється в її демократизації, гуманізації.

Соціальна правова держава дає людині почуття впевненості, надійності. В таких умовах особа більш активно включається в спільноту людей, тобто така держава соціалізує людину і цей процес проходить через чиновника. Соціально-політичні рухи, партії та інші інститути громадянського суспільства вирішують це завдання частково, в той час як держава - у всеохоплюючому масштабі.

Соціальний характер державної служби розкривається і через сукупність конституційно-правових норм. У відповідності з конституційно-правовими засадами формуються конституційні принципи діяльності державної служби, розгляд яких дозволяє виявити соціальний характер державної служби.

Ми розглянули лише одну сторону такого складного соціально-правового інституту, яким є державна служба, а саме соціальну. Проте для повного розкриття сутності державної служби як соціально-правового інституту потрібен аналіз як соціальних, так і правових засад.

Державна служба опосередковується правом. Сукупність правових норм, які регламентують правовий статус

державних службовців, у тому числі умови і порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців, складає правовий інститут державної служби. В нього входять норми конституційного, міжнародного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права. Адміністративно-правові норми, які регламентують питання державної служби, складають частину цього інституту і самостійний інститут адміністративного права¹.

У теорії права під терміном “інститут” розуміють сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну відокремлену групу, проникнені внутрішньою єдністю і охоплюють всі основні моменти регулювання відповідної галузі. Головна функція правового інституту полягає в забезпеченні цілісного, відносно закінченого регулювання в межах конкретної галузі суспільних відносин даного виду².

Інститут державної служби є головним вихідним правовим засобом у системі побудови державності, а також її функціонуванні. Сучасний правовий інститут державної служби - це система правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби.

Таким чином, правове регулювання повинно включати в себе три великі сфери в системі державно-службових відносин:

- 1) формування системи державної служби;
- 2) створення статусу державного службовця і гарантій його здійснення;
- 3) механізм проходження державної служби³.

Державна служба - комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність всіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права.

¹ Див.: *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. - М.: ТЕИС, 1995. - Ч. 1. - С. 135.

² Див.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. - М., 1975. - С. 120; *Якушев В.С.* О понятии правового института // Правоведение. - 1970. - № 6. - С. 66.

³ Див.: *Стариков Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. - С. 197.

Аналіз державної служби з різних аспектів дозволяє нам уявити її як систему, що включає наступні елементи: поняття державної служби, її принципи, завдання, функції і види; поняття державного службовця і види державних службовців; основні напрямки реформування державної служби.

Всі перераховані елементи державної служби потребують подальшого розвитку і реформування. Причому це стосується всіх галузей права, норми яких складають інститут державної служби, а також конкретних підінститутів державно-службового характеру.

Сьогодні відносини в сфері державної служби регулюються наступними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами:

а) Конституцією України, яка прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Зазначимо, що в Конституції України відсутні положення, які б визначали модель розвитку державної служби. Проте ідеологія чинної Конституції України все ж таки дозволяє говорити про потенційну можливість функціонування державної служби на її правових засадах. Розглянемо основні конституційні положення, які безпосередньо стосуються державної служби і розкривають її соціальний характер.

У розділі II (ст. 38) Конституції України проголошується, що “громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування”. Це єдина стаття в Основному Законі, де прямо згадується державна служба.

Статтею 8 (розд. I) визначається, що Конституція України має найвищу юридичну силу і в Україні діє принцип верховенства права. Звідси випливає, що верховенство Конституції забезпечує єдність, узгодженість і стабільність всієї правової системи, її окремих елементів та інститутів, зокрема інституту державної служби. Цей принцип також передбачає, що:

- органи влади, посадові особи і громадяни повинні дотримуватися Конституції України, законів України, міжнародних норм;

- державні службовці виконують функції тільки в межах компетенції органу, де вони працюють, і в межах прав закріплених за посадою;

- всі державні органи і посадові особи належним чином, а не для задоволення власних потреб, реалізують свої права та обов'язки, забезпечуючи права людини;

- державні службовці віддані державі, а громадяни довіряють службовцям.

Низкою статей Конституції України закріплено пріоритет прав і свобод громадян, яких повинні дотримуватися державні службовці.

Важливими для функціонування державної служби є, зокрема, конституційні положення, у відповідності з якими визначаються права людини (розд. II Конституції). Діяльність державних органів повинна бути направлена на дотримання і захист конституційних прав і свобод громадян. У статті 64 Конституції вказується, що “конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України”. Тобто саме державні службовці повинні забезпечувати виконання таких конституційних положень, як право людини на рівність перед законом (ст. 24); право не бути позбавленим громадянства або бути вигнаним (ст. 25); право на життя (ст. 27); захист гідності і заборона катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання (ст. 28); свобода від свавільного арешту чи затримання (ст. 29); право на звернення до органів державної влади (ст. 40); право на житло (ст. 47); шлюб (ст. 51); права дітей (ст. 52); право на непідкоряння явно злочинним наказам (ст. 60); норма проти ризику двічі нести кримінальну відповідальність за один злочин (ст. 61); презумція невинності (ст. 62); захист від інкримінації особі злочину, право на захист у кримінальній справі та право засудженого користуватися всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які спеціально встановлені вироками суду (ст. 63).

У випадках, коли ці права і свободи порушені, їх можна захистити в судовому порядку. У статті 55 Конституції вказується, що “права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб”.

У майбутньому має бути зміцнене і відповідно доповнене конституційно-правове регулювання відносин у сфері дер-

жавної служби. Конституція України повинна, насамперед, закріпити положення про інститут професійних державних службовців, який побудовано на принципах:

- компетентності;
- здібності службовців виконувати покладені на них функції;
- вірності службовому обов'язку, покликаному забезпечувати стабільне управління, що зрівнювало б дії різних політичних сил громадянського суспільства.

Держава повинна стати гарантом законності, свободи і спокою, впевненості та захисту прав людини.

Доцільно, на наш погляд, закріпити на конституційному рівні обов'язок державного службовця звільнитися з посади у випадку обрання його в представницькі органи державної влади, оскільки перебування на державній службі несумісне з обранням політичного мандата.

Також конституційною нормою повинен бути заборонений відбір кадрів для державної служби за їх політичними поглядами. Єдиним критерієм для підбору кадрів є ступінь відповідальності претендента вимогам за посадою, тобто певної освіти, кваліфікації, стажу. Якщо державний службовець буде знати, що його просування по службі зумовлювалося не професійною підготовкою, а політичними поглядами, то це призведе до байдужості у роботі, адже результати службової діяльності не пов'язуватимуться з професіоналізмом;

б) міжнародно-правовими документами, які торкаються питань державної служби. Це, наприклад, такі нормативно-правові акти, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., Конвенція МОП про дискримінацію 1958 р., яка забезпечує рівний підхід і можливості при прийомі на роботу, або Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р.;

в) Законом України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р.;

г) спеціальними законами, які регламентують державно-службові відносини у сфері державної служби. Зокрема, це такі закони, як Закон України "Про Прокуратуру України" (1991 р.), Закон України "Про збройні сили України" (1992 р.),

Закон України “Про освіту” (1991 р.), Закон України “Про міліцію” (1991 р.) та ін.;

д) указами Президента України, які регламентують важливі питання державної служби, забезпечуючи можливість швидкого встановлення механізму правового регулювання сфери відносин державної служби. Серед найбільш важливих указів Президента України у сфері державної служби слід назвати укази Президента України “Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій” від 10 листопада 1995 р. № 1035/95, “Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації” від 24 липня 1995 р. № 640, “Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську, міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві і Севастополі державну адміністрацію” від 21 серпня 1995 р. № 760/95, “Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади” від 12 березня 1996 р. № 179/96, “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” від 30 травня 1995 р. № 398/95 та ін.;

е) постановами Кабінету Міністрів України. Крім постанов, уряд України видає з питань державної служби розпорядження, положення, правила. Нормативними актами уряду України, наприклад, є Постанова КМ України “Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади” від 20 вересня 1995 р. № 747, Постанова КМ України “Про затвердження Типового положення про управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації” від 18 грудня 1995 р. № 1022, Постанова КМ України “Про управління державною службою” від 2 квітня 1994 р. № 209; Постанова КМ України “Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України” від 8 вересня 1994 р. № 631; Постанова КМ України “Про застосування статті із Закону України “Про державну службу” від 11 серпня 1995 р. № 641; Постанова КМ України “Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців” від 4 жовтня 1995 р. № 782; розпо-

рядження КМ України про віднесення посад працівників державних органів до відповідних категорій державних службовців від 5 травня 1994 р. № 318-р.; розпорядження КМ України про віднесення посад працівників апарату судів та арбітражних судів до категорій державних службовців від 3 березня 1995 р. № 131-р та ін.;

є) іншими нормативними актами, які приймаються різними міністерствами і відомствами України. Наприклад, наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Інструкцій про службові відрядження” від 15 травня 1995 р. № 80; лист Міністерства фінансів України про припинення державної служби та відставку державних службовців від 13 жовтня 1994 р. № 16-02/8-1915, “Про відставку державного службовця (роз’яснення Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, Міністерства праці України, Міністерства фінансів України, Міністерства соціального захисту України від 13 лютого 1995 р.); лист Фінансового управління Міністерства оборони України про віднесення апаратів округів, військ, флотів і армій до органів управління від 2 березня 1994 р. № 146/7/14 та ін.



Тема II

Посади державної служби

У загальному вигляді під посадою розуміють запроваджену в установленому порядку первинну структурну (організаційну) одиницю, що відображає зміст і обсяг повноважень особи, яка її обіймає. Ця організаційно-правова категорія притаманна лише службовцям; інші групи населення працюють за спеціальністю (наприклад, робітники у промисловому комплексі), вчаться (студенти) тощо.

Якщо ми говоримо, що посада - це первинна структурна одиниця державного органу, то виникає питання: а чим відрізняється посада від робочого місця? Різниця полягає в тому, що за посадою виконується діяльність, яка тою чи іншою мірою, але безпосередньо пов'язана з реалізацією компетенції державного органу, з обслуговуванням владних повноважень керівників. Робоче місце - це вид і обсяг діяльності по обслуговуванню, допоміжному забезпеченню управлінських процесів у державному органі (утримання в порядку приміщень, зв'язок і технічне обслуговування інформаційних систем, транспорт тощо).

Посада описується через управлінські обов'язки і повноваження по ній, посада виконується. Це ключове поняття для усвідомлення того, що повинно відбуватися за посадою. Виконання за посадою вимірюється не числом прийнятих рішень, а співвідношенням своїх зусиль з компетенцією державного органу. Наслідки управлінських рішень і дій, реальний рівень управляємості відповідних процесів - ось критерій оцінки виконання за посадою в органах державної влади¹.

Формування посад також вимагає знань і дотримання певних правил. Наприклад таких, як: узгодження обов'язків; повноважень і відповідальності; відповідність фізичним можливостям людини; значущість і детальність доручених завдань;

¹ Див.: *Атаманчук Г.В.* Теорія державного управління: Курс лекцій. - М.: Юрид. лит., 1997. - С. 147.

рівномірність стимулів і санкцій; можливість самореалізації і підвищення кваліфікації; спеціалізація й автоматичне заміщення відсутнього; забезпеченість інформацією; координація посадових зусиль по вертикалі та горизонталі.

Таким чином, категорія державної посади є одним з основних понять державної служби. Класичним вважається наступне визначення цього поняття: “Державно-службова посада - це частина організаційної структури державного органу (організації), відокремлена і закріплена в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів тощо), з відповідною частиною компетенції держоргану (організації), яка надається особі - державному службовцю з метою її практичного здійснення”¹. Крім того, сьогодні вже існує законодавчо закріплене визначення посади.

Так, у статті 2 Закону України “Про державну службу” дається визначення посади, зокрема в ній говориться, що “посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень”.

Звідси можна виділити декілька складових цього поняття, а саме:

- 1) посада - це первинна одиниця державного органу та його апарату;
- 2) повноваження, закріплені за посадою, визначені структурою і штатним розкладом державного органу;
- 3) коло службових повноважень, закріплених за посадою, встановлюється нормативними актами.

З одного боку, посада - це первинний компонент управлінської структури, найпростіший елемент у державному апараті, який призначений для одного працівника і визначає його місце і роль в управлінській структурі. Це достатня характеристика посади з організаційної точки зору.

З другого боку, посада - це стабільний комплекс прав та обов’язків. Він зорієнтований на одну людину, яка повинна виконувати частину роботи, що доручена організації.

¹ Див.: *Манохин В.М.* Советская государственная служба. - М., 1966. -

Кожна посада утворюється у розпорядчому порядку, тобто компетентними органами визначається її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається в штатний розклад, в єдину номенклатуру посад службовців. Державні службовці входять до штатів. Штат об'єднує службовців, що підпорядковуються одному особливому статуту і мають право на однакові ранги. Громадянин вступає на державну службу не тільки для того, щоб обійняти певну державну посаду, але й для того, щоб вступити в штат службовців і зробити там кар'єру. Штат - це структурний елемент державної служби, який передбачає включення службовців, котрі мають ранги і які отримали право обіймати посади.

Класифікацію посад державної служби, а саме категорій і рангів державних службовців було введено Законом України "Про державну службу". Це було зроблено, передусім, в інтересах формування штатного розкладу державних органів і розробки посадових інструкцій. Саме в силу необхідності вступу до штату шляхом отримання рангу службовець призначається на посаду.

Посада - це юридичний опис соціального стану особи, яка має її. Законодавець у правових формулюваннях визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. І це дає можливість зробити висновок про те, що організаційна структура апарату управління являє собою структуру формалізованих "соціальних позицій", юридично закріплених ролей. Конкретні особи, які реалізують посадові повноваження, можуть змінюватися, а їхні ролі - ні.

Якщо розглядати державні посади, то правове положення осіб, які їх обіймають, тобто державних службовців, визначається, на думку Ю.М.Старілова, перш за все двома поняттями: посада в статутно-правовому розумінні і посада в конкретно-функціональному розумінні. У першому випадку посада є як би передумовою оформлення правового статусу державного службовця. Наприклад, службовець отримує низку прав: на зарплату, на офіційне звання, на визначення кола повноважень за посадою. У другому випадку посада - конкретизуюче поняття, що визначає завдання державного службовця на конкретній посаді, які передаються йому на підставі адміністративного акту. Крім того, необхідно дати характеристику посади в її аб-

страктно-функціональному розумінні - як абстрактному (невизначеному) колі завдань в межах державної організації, яке повинно виконуватися службовцем при обов'язковій вказівці на це з боку державного органу¹.

Державна посада - це комплексне утворення, яке складається з різних правових норм. На думку Бахраха, статус посади як синтез її організаційно-правового положення складається з двох частин: службової і особистої. Старілов з цього приводу зазначає, що статус посади, або її організаційно-правове положення, характеризується наявністю двох аспектів: державно-службового і особистого (персонального)².

Особистий (персональний) статус державної посади регламентує посадовий оклад, особисті права працівника (розмір відпустки, пільги тощо). Статус посади складається з норм адміністративного конституційного, трудового та інших галузей права.

Таким чином, посада визначає соціальний статус (відносини з вищими, нижчими і рівними посадами); організаційний статус (місце посади в структурі органу); правовий статус службовця (коло повноважень, функції, права, обов'язки).

За допомогою посади забезпечується персоналізація управлінських функцій і правозобов'язань. Чіткий розподіл праці між посадами має велике значення для професіоналізації апарату і підвищення рівня компетентності його службовців.

На жаль, ні в Конституції України, ні в Законі України "Про державну службу", ні в інших нормативних актах не встановлено перелік і систему державних посад. У ряді статей Конституції України лише вказується на конкретні державні посади (наприклад, ст. 106 Конституції України).

Практика свідчить про нагальну потребу встановлення в нормативно-правових актах вимог до посад державної служби. Таким документом міг би стати Реєстр посад державної служби з переліком спеціальностей цих посад і кваліфікаційними вимогами до осіб, які обіймають посади.

¹ Див.: *Старілов Ю.Н.* Службное право. - М.: Изд-во "БЕК", 1996. - С. 108-109.

² Див там само. - С. 113.

При цьому спеціалізація передбачає наявність у державного службовця відповідної професійної освіти для виконання обов'язків за посадою державної служби. Спеціалізація встановлюється залежно від функціональних обов'язків посад державної служби і особливостей відповідних державних органів. Кваліфікаційні вимоги до службовців, які заміщують посади державної служби, включають: по-перше, вимоги до рівня професійної освіти з урахуванням групи і спеціалізації посад; по-друге, вимоги до стажу і досвіду роботи залежно від категорії посад; по-третє, вимоги до рівня знань Конституції України, законодавчих актів за спеціалізацією. Крім того, можуть встановлюватися інші вимоги.

Існуюча система категорій і рангів, яка закріплена Законом України "Про державну службу", до певної міри сприяє розстановці кадрів, а також уніфікації заробітної плати за посадою. Ця система є вихідним моментом для державних службовців у їх просуванні по службі, але не може бути визнана оптимальною і потребує більш повного і об'єктивного обґрунтування за допомогою введення спеціалізації і кваліфікаційних вимог за посадами державної служби.

Все це забезпечувало б однотипний стандарт, який визначав би кваліфікаційні вимоги до службовців, котрі обіймають однакові державні посади. Такий стандарт також може бути корисним при підборі та розстановці кадрів, організації їхньої праці, оцінці персоналу і його стимулюванні, вдосконаленні структури апарату.

Чітке визначення кваліфікаційних вимог до службовців, які обіймають посади на державній службі, необхідно для визначення обсягу службової "дієздатності" та пов'язаної з цим оптимізації загальної чисельності адміністративного персоналу, співвідношення працівників різних рангів і вирішення завдань по скороченню і спрощенню державного апарату.

І ще одна, дуже важлива проблема, пов'язана з необхідністю чіткого визначення статусу посади, що характеризує службове місце і роль службовця в державному органі. Мова йде про необхідність розподілу державних посад на політичні і державні, виходячи із змісту функцій, джерел повноважень і засобу заміщення посад.

Про диференціацію державної влади на політичну і адміністративну заговорили ще в середині минулого століття. В 1887 р. професор Вудро Вільсон - майбутній президент США - поклав початок теоретичній розробці питань адміністративно-державного управління у своїй роботі "Вивчення адміністрації" ("The Study of Administration"). Основні вихідні теорії Вільсона - наявність єдиного управляючого центру в будь-якій системі правління як необхідна передумова її ефективності та відповідальності, структурна схожість усіх сучасних урядів, відокремлення управління від політики, професіоналізм службовців, організаційна ієрархія як умова фінансової і адміністративної ефективності тощо.

В. Вільсон підкреслював, що "наука адміністрування буде шукати засоби покращання діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління"¹. Він вважав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінного адміністративного апарату.

Ідеї В. Вільсона багато в чому поділяв американський політолог Френк Дж. Гуднау. В. Вільсон вважав, що відносини між адміністрацією, яка виконує закони, і владою, яка створює закони, "складають саму сутність урядової системи"². Політики і адміністратори у всякій добре відлагодженій системі повинні йти поруч.

В той же час Ф. Гуднау і В. Вільсон провели чіткий розподіл між політиками і адміністраторами. На їхню думку, для того аби забезпечити розвиток демократії, політикам необхідно контролювати діяльність адміністраторів. Така субординація повинна бути визначена на індивідуальному і колективному рівнях. Тоді адміністратори ніколи не зможуть "втручатися" в політику: вони просто будуть дотримуватися вказаних напрямів, що визначені для них політичними лідерами. Таким чином було засновано теорію "дихотомії" (грец. - роздвоєння) державної влади на політичне керівництво і адміністрацію.

¹ Див.: *Wilson W.* The Study of Administration // Political Science Quarterly 2. - 1887. - June. - P. 197.

² Див.: *Вільсон В.* Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. - М., 1905. - С. 508.

Доктрина дихотомії підтримувалась майже всіма політологами і проіснувала до початку Другої світової війни. Доктрина мала три наслідки. По-перше, вона заклала теоретичний фундамент науки про державну службу. По-друге, ця концепція дала задовільне теоретичне обґрунтування існуванню постійної професійної державної служби. Стверджувалося, що оскільки державні службовці є лише виконавцями політики, яка визначається політичними керівниками, немає необхідності в безпосередній відповідальності державних службовців перед виборцями. Нарешті, третє, дихотономія призвела до встановлення принципів організації державного управління.

Проте вже наприкінці 30-х рр. все більше політологів почали говорити про те, що концепція дихотомії неточно відображає механізм державного управління. На їхню думку, політичне керівництво і державна служба багато в чому переплітаються. Державна служба значно впливає на законодавчу і виконавчу політику, адже при підготовці, або виконанні будь-якого рішення, в тому числі і політичного, державні службовці, котрі є спеціалістами, мають перевагу перед неспеціалістами.

Таким чином, має місце частковий збіг адміністративних і політичних функцій, який визнаний вимогою сучасного державного управління.

Аналіз розмежувань між політикою і державним управлінням має для України велике значення особливо сьогодні, коли відбувається реформа державного управління. За радянської системи члени партійної “номенклатури” і найвищі кадри державного апарату управління були взаємопов’язані. Між політикою та державним управлінням не було розділення, і у склад найвищих органів державної влади входили як найвищі чиновники, так і партійне керівництво. Партія відігравала провідну роль у прийнятті політичних рішень, і органи, відповідальні за вироблення і прийняття рішення, мали чітко виражену централізованість. Прийняття на роботу державних чиновників не регулювалось нічим схожим на законодавство державної служби, а посадові особи державного управління розглядалися скоріше як “слуги партії”, ніж “слуги народу”. В результаті цього не існувало традиції адміністративної незалежності і різниці між політичними та державними посадами.

Що таке політична посада? Це посада, яка заміщується представниками партії, що перемогла на виборах. Вибори чи призначення на політичні посади проводиться рішенням органу представницької чи виконавчої влади у порядку і в термін, який встановлено законом. Тобто партії розставляють свої кадри на державні посади. І це логічно, адже політика партії, яка стала політикою держави, не повинна провалитися, нашттовхнувшись на протиборство державного апарату.

Для того аби дії партії-переможниці при розподілі і заміщенні посад не наносили шкоди інтересам держави, необхідно, по-перше, встановити пріоритет принципу компетентності перед принципом партійності. По-друге, державний службовець повинен ставити інтереси держави вище інтересів партійної дисципліни. Партійні рішення, які законним чином не трансформовані в установах державної політики, не повинні враховуватися. Закон має встановити систему обов'язкових вимог до рівня компетенції особи, яка претендує на політичну посаду. Ця система не може бути порушена при заміщенні посад державної служби представниками партії-переможниці.

Такий розподіл державних посад на політичні і посади державної служби існує у більшості країн Західної Європи. Там державні службовці готують та виконують урядові рішення, у той час як політики визначають урядову політику. Це означає, що службовці приймають нейтральні технократичні рішення, керуючись рівнем своєї кваліфікації, досвідом та обізнаністю у відповідних питаннях, у той час як політики приймають рішення на підставі політичних пріоритетів. Оскільки ці ролі чітко сформульовані, виникає необхідність у механізмах, що можуть поєднати адміністративну та політичну сфери. Ці механізми повинні уможливити прихильність адміністраторів політичним цілям, одночасно захищаючи службовців від повсякденного недоцільного втручання з боку політиків.

Незважаючи на те, що країни Центральної та Східної Європи досягли значного прогресу в розмежуванні функцій, закріплених за політичними і державними посадами, все ж таки державний апарат залишається ще досить політизованим. Такий стан обумовлено, передусім, браком чітких та прозорих механізмів визначення кількості політичних фігур та їх функцій в адміністраціях. І хоча не існує ідеальної системи, здатної

врівноважувати політичну чуйність та адміністративну незалежність, вважається, що відносно незалежна державна служба має певні переваги. Вони дають можливість критично вивчати урядову політику, забезпечувати послідовність адміністрування та додавати професійності до процесу функціонування уряду. На практиці міра незалежності обумовлюється специфікою кожної країни, а також: роллю та кількістю політичних назначенців в адміністрації; роллю урядовців у прийнятті рішень та можливостями політичних функціонерів впливати на адміністративні призначення, особливо на високому рівні.

Нижче наводиться порівняльна характеристика існуючих в країнах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) механізмів, що забезпечують політичну незалежність своїх адміністрацій*.

Кожна з країн ОЕСР розробила свій власний унікальний механізм утворення певного ступеня політичної незалежності своїх адміністрацій. На протилежних позиціях знаходяться Сполучені Штати, що приділяють велику увагу політичній лояльності своїх адміністраторів, в той час як Великобританія віддає перевагу їх незалежності. Десь між ними розташувалась Німеччина та Франція, адміністрації яких напівполітизовані на високих рівнях, але підтримуються технократичними урядовими службами.

Сполучені Штати Америки: політизація адміністрації

США є прикладом політичної бюрократії. У цій країні здавна існує система призначення політичних назначенців на високі шаблі урядових організацій для забезпечення політичної лояльності, а таких може бути не більше 10 відсотків (приблизно 800 чол.). До того ж, на більш високому рівні штатного розкладу службовців існують інші політичні назначенці, які можуть бути використані в адміністративному управлінні організаціями. Таких може бути приблизно 550 чол., включаючи міністрів кабінету та керівників управлінь і відділів. Це означає, що зміна уряду тягне за собою значні кадрові зміни в адміністрації.

* Дані взяті з аналітичної записки "Порівняльний аналіз відмінностей між політичними та офіційними посадами в державних адміністраціях", підготовленою комісією ОЕСР в Україні.

Великобританія: незалежність адміністрації

Навпаки, адміністрація Великобританії повністю незалежна та майже аполітична. Політичними назначеннями у цій країні є обмежена кількість спеціальних радників і помічників міністрів та прем'єр-міністра, які не входять до складу адміністрації. Співробітник адміністрації не може впливати на призначення до урядової служби, але міністри все ж таки "фільтрують" відбір вищих осіб. Унаслідок цього зміни уряду рідко призводять до змін у складі урядової служби, навіть на високих рівнях. Кар'єра політиків та службовців також відокремлюється, і професійним службовцям не дозволяється приєднуватися до політичних партій.

Франція та Німеччина: політично чутливі адміністрації

Хоча адміністрації Франції та Німеччини рішуче протистоять втручання політики у повсякденну роботу міністерств, уряд може забезпечити призначення обмеженої кількості ключових посадових осіб.

Франція: кабінет міністрів та дискреційні (на високий розсуд) призначення

Система Кабінету Міністрів Франції

У Франції політичні призначення відбуваються на двох рівнях вищого урядового ешелону. Перший рівень - посади у Кабінеті Міністрів. Це 10-20 політичних функціонерів, призначених радниками міністрів з політичних питань. Ці призначення регулюються міністрами і аналізуються із зміною уряду. Але часто до складу апарату кабінету включають державних службовців, які тимчасово кинули державну службу. Кабінет діє як найважливіша сполучна ланка між адміністрацією та політиками.

Дискреційні призначення

Наступний рівень - це керівники (директори) у межах головної адміністрації та інші дискреційні посади (наприклад,

голови місцевих адміністрацій). Міністри кабінету пропонують кандидатури, прийнятні для прем'єра та президента. Хоча ці посади утворюються урядом, роль керівників (директорів) здебільшого адміністративна і може не бути тісно пов'язана з політичними рішеннями. Ці керівники забезпечують міністрів інформацією відповідно до кола своїх повноважень, готують та виконують політичні рішення та здійснюють повсякденне керівництво апаратом своїх підлеглих.

Хоча теоретично міністри можуть здійснювати ці призначення на свій розсуд, на практиці існують неформальні правила, що обмежують коло кандидатів на ці посади. Більшість з них мають відповідну освіту (звичайно це Національна Школа Управління) і є членами вищої урядової служби (елітарна група державних службовців). Такі критерії часто вважаються більш важливими, ніж політична орієнтація. Відповідно до цього зміна уряду не приводить до повної зміни посадових осіб. Наприклад, коли до влади прийшов уряд Балладюра, були замінені тільки 64 із 130 таких керівників (директорів). Навіть якщо цих керівників звільнюють з їхніх посад, то після цього вони дістають призначення на рівноцінні посади і в найгіршому випадку їх знижують у посаді. Уряд не має права звільнювати цих посадових осіб з політичних підстав.

Ще однією унікальною рисою французької системи є кадрова плинність між державною службою та політичними рівнями адміністрації. Професійний урядовий службовець може працювати в головній адміністрації, потім у кабінеті міністрів, згодом перейти до місцевого уряду або державного підприємства, або навіть тимчасово звільнитися, щоб стати політиком або навіть членом уряду.

Німеччина: помічники міністрів та політичні службовці

У Німеччині немає формальної групи політичних радників, яких можна звільнити у будь-який час і які змінюються з новим урядом. Тут нема нічого схожого із системою французького кабінету міністрів. До сполучної ланки між політиками та адміністрацією входить урядовий секретар парламенту (*parliamentarischer Staatssekretär*), а також категорія політичних посадових осіб (*politische Beamte*).

Помічники міністрів

Міністрам допомагають у їх роботі урядові секретарі парламенту (PStS), які є його членами. Вони тісно контактують з різними партійними угрупованнями, мають певні адміністративні обов'язки і призначаються на період юрисдикції. Міністерство у Німеччині знаходиться під керівництвом міністра та 2-4 державних секретарів. У міністрів є також приватні офіси, до яких входять радники, але на відміну від Франції, в них звичайно працюють близько 70 службовців, а їх кількість у офісі канцлера може досягти приблизно 500.

Політичні службовці

Політичні службовці це особлива категорія урядових службовців. Їх основна група налічує приблизно 140 осіб, включаючи урядових секретарів та інших вищих службовців. Більшість урядових секретарів є членами партій. Ці посади обіймаються постійними кадровими службовцями, котрі поділяють політичні цілі уряду, який знаходиться при владі. Велика кількість політичних службовців працює у закордонній службі та на таких спеціальних посадах, як голова прес-служби. Але ці службовці не призначаються як політичні. Це кадрові урядові службовці, яких висунули в цю категорію на підставі звичайних службових критеріїв. Вони можуть бути звільнені у будь-який час з політичних міркувань.

Під час певного періоду юрисдикції приблизно 10 відсотків політичних службовців дістають тимчасове звільнення. Ця частка збільшується при зміні уряду. Інші урядові службовці з відомою політичною орієнтацією можуть бути переведені на інші, часто нижчі посади. Персональний склад міністрів та урядових секретарів також може змінюватись. Намаганням політиків безпосередньо втручатися у повсякденну роботу міністерств, у тому числі у розробку стратегічних питань, чиниться рішучий опір. На відміну від французької системи, німецькі адміністратори рідко бувають кандидатами на політичні посади і політизовані лише у тій мірі, яка необхідна для їхньої солідарності із цілями політичної партії.

Тема III

Поняття державного службовця та його правовий статус

У нормативних актах і літературі відображені різні уявлення про поняття “службовець”. Основна причина цього - різнобічність функцій, які виконують державні службовці.

Від інших категорій осіб, зайнятих у різних організаціях, службовці відрізняються наступними особливостями:

- 1) вони обіймають посади в різних організаціях;
- 2) характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють, проте службовці працюють і у сфері матеріального виробництва, виконуючи специфічні завдання - організаційна, маркетингова, дослідницька робота тощо;
- 3) вони здійснюють владну діяльність і, відповідно, мають організаційно-розпорядчі і адміністративно-господарчі повноваження; можуть вжити заходи державного примусу;
- 4) службовці реалізують свої функції, як правило, на оплатних засадах, за винагороду.

Таким чином, **службовці** - це соціальна група, яка складається з фізичних осіб, що здійснюють на оплачуваних засадах певні спеціально необхідні функції і виконують завдання діючих органів, установ і організацій.

Державні службовці - це різновид службовців, які складають чисельну групу, їх основним завданням є служіння державі.

Поняття “**державний службовець**” так само, як і “державна служба”, використовується у широкому і вузькому розумінні.

У широкому розумінні державний службовець це особа, яка обіймає в порядку, встановленому правовими актами, посаду в державній організації: органі державної влади, на підприємстві, в установі, іншій організації.

У вузькому розумінні державним службовцем є громадянин України, що обіймає посаду в державному органі.

До 1993 р., тобто до прийняття Закону України “Про державну службу”, вітчизняне законодавство не знало норма-

тивно встановленого поняття “державний службовець”. Проте і у вищезгаданому Законі сама дефініція державного службовця відсутня.

Поняття державного службовця можна аналізувати, як мінімум, у трьох аспектах.

З державно-правової точки зору, державний службовець - це “слуга” держави, наділений нею повноваженнями різного характеру і значення. Службовець представляє державу в її багатоманітних взаємозв’язках як всередині, так і зовні (у відносинах з іншими державами, громадськими і недержавними організаціями).

З адміністративно-правової точки зору, державний службовець має владні, організаційно-розпорядчі повноваження. Він - представник влади, який вживає юрисдикційні заходи і повноваження і застосовує адміністративно-правові санкції.

З кримінально-правової точки зору державний службовець - особливий суб’єкт кримінальної та адміністративної відповідальності¹.

Поняття “державний службовець” відповідно до Закону України “Про державну службу” є фактично похідним від поняття “державної служби”. У зв’язку із чим на практиці виникає низка питань. Особливо багато питань з цього приводу було відразу після прийняття Закону в 1993 р. Саме тоді було створено тимчасову групу при Кабінеті Міністрів України по роз’ясненню положень Закону України “Про державну службу”, яка дала наступне тлумачення дефініції “державного службовця”. Згідно з ним державний службовець це особа, яка:

1) здійснює професійну діяльність на посаді в державному органі та його апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави;

2) якщо це посадова особа, то на неї законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій;

3) отримує заробітну плату за рахунок державних коштів;

¹ Див.: *Стариков Ю.Н.* Службное право. - М.: Изд-во “БЕК”, 1996. - С. 314-315.

4) на момент введення Закону в дію перебувала в трудових відносинах з органами державної виконавчої влади, апаратом Верховної Ради України, Автономної Республіки Крим, місцевих Рад та їхніх виконавчих органів.

Але цих ознак недостатньо для повної характеристики державного службовця, і тому, з урахуванням сказаного вище, необхідно додати наступне.

1. Державний службовець - це фізична особа, громадянин України, який має відповідну освіту і професійну підготовку та пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір або прийнятий за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України;

Між державним органом і державним службовцем укладається трудовий договір, у відповідності з яким державний службовець виконує повноваження державного органу, вирішує спеціальні завдання для досягнення певної цілі, а державний орган у свою чергу має обов'язки перед службовцем: встановлює та забезпечує його права та інтереси, соціально-правові гарантії, відповідальність, грошове утримання.

Державний службовець є представником державної адміністрації, часткою державної бюрократії, без якої не обходиться жодне суспільство. Всі дії державного службовця здійснюються від імені держави і за її дорученням; держава ж у свою чергу веде контроль за діяльністю державного службовця і у відповідних випадках застосовує до нього засоби примусу.

Державний службовець обіймає державну посаду лише в державному органі.

2. Державний службовець повинен відповідати вимогам законодавства України про державну службу.

3. Державний службовець обіймає оплачувану державну посаду державної служби в установленому порядку. Спеціальне законодавство визначає зміст діяльності службовця, права, обов'язки, обмеження, гарантії, відповідальність. Державні посади можуть обіймати лише державні службовці.

4. Державному службовцю присвоюється в установленому порядку відповідний посаді і категорії ранг.

5. Державний службовець виконує державні функції, повноваження державних органів, вирішує державні завдання в економічній, соціальній, адміністративно-політичній сфері.

6. Державний службовець здійснює дії, які викликають певні юридичні наслідки.

7. Діяльність державних службовців має, як правило, невиробничий характер. Вона впливає на свідомість людей, на економічне життя, організацію і діяльність трудових колективів.

Всіх державних службовців можна поділити на певні групи за різними критеріями, причому необхідно пам'ятати про різницю між групуванням та класифікацією.

Групування - це поділ цілого на частини за будь-яким критерієм, а при класифікації використовується декілька критеріїв, встановлюється суворя послідовність їх застосування, у результаті чого в межах цілого з'являються типи, роди, види.

Сьогодні існує декілька групувань посад державних службовців відповідно до критеріїв, але їх класифікація потребує подальшої розробки. Позитивну роль у цьому процесі повинна відіграти розробка Реєстру державних посад державної служби.

Підкреслимо, що Закон України "Про державну службу" чітко не визначає суб'єктів державної служби. Із змісту статті 9 лише можна зробити висновки, що до державних службовців Закон не зараховує Президента України, Голову Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їхніх заступників, народних депутатів України. Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голову та членів Конституційного Суду України, Голову та суддів Верховного Суду України, Голову та арбітрів Вищого арбітражного суду України, Генерального прокурора України та його заступників.

До державних службовців також не належать посади службовців державних підприємств, установ таких, наприклад, як ректор вузу, головний лікар, директор науково-дослідного інституту.

Найбільш часто в літературі наводиться наступний поділ державних службовців.

У відповідності з принципом поділу влади виділяють державних службовців органів законодавчої, виконавчої і судової влади.

Якщо взяти за основу такий критерій, як *особливості служби* в державних органах, то можна виділити цивільних і мілітаризованих державних службовців (військові, співробітники органів внутрішніх справ, податкової міліції).

Велике значення має поділ державних службовців за *обсягом повноважень*. До недавнього часу за вказаним критерієм державні службовці поділялись на посадових осіб, оперативний склад, допоміжний персонал¹.

Причому під посадовими особами розуміли державних службовців, котрі мали право здійснювати в межах своєї компетенції владні дії, що призводять до юридичних наслідків. До них належали також службовці, які не здійснювали таких дій, але керували діяльністю підлеглих їм працівників. Посадові особи мають право на здійснення юридичних дій владного характеру, але наділені різними за обсягом і характером повноваженнями.

Особливим різновидом посадових осіб є представники влади. До них належать працівники, які наділені владними повноваженнями публічного характеру, тобто розпорядчою владою по відношенню до багатьох осіб і організацій, що організаційно їм не підпорядковані. Представники влади наділені функціональною владою поза межами організації, в якій вони працюють, і у відношенні до організацій і громадян, які не є їхніми клієнтами. Не всі представники влади належать до службовців (наприклад, народні депутати), а ті з них, що служать - посадовими особами.

До оперативного складу (функціональні працівники) належать державні службовці, що виконують роботу безпосередньо визначену необхідністю даного органу як спеціалісти. Сюди входять спеціалісти державних органів, котрі наділені повноваженнями в сфері здійснення державно-владних функцій, але такі, що не мають права здійснювати службові юридично-владні акти як засоби управління людьми.

¹ Див.: *Конин Н.М.* Классификация советских государственных служащих // Служба в государственных и общественных организациях.- Свердловск, 1988. - С.35; *Алексин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. - М.: ТЕИС, 1995. - С. 143-144.

Допоміжний склад - службовці, службова діяльність яких не передбачає здійснення дій, що призводять до юридичних наслідків і не впливає на зміст рішень даного органу. Їхні обов'язки і права визначаються необхідністю забезпечення службової діяльності посадових осіб, оперативного складу шляхом створення умов, необхідних для виконання ними службових функцій.

Прийняття Закону України "Про державну службу", де на законодавчому рівні визначено поняття посадової особи, а також перелік посад, що зараховані до державної служби, дозволяє поділити державних службовців на посадових осіб (керівники, представники влади) і службовців, які не є посадовими особами.

Залежно від терміну служби можна виділити державних службовців, які призначаються на посаду безстроково і службовців, які призначаються на посаду на певний термін.

Державний службовець має певне правове становище або, інакше кажучи, правовий статус. **Правовий статус** державних службовців - це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою. Специфічним є наявність у державних службовців адміністративно-правового статусу, який характеризується тим, що:

а) їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі;

б) діяльність державних службовців підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і носить офіційний характер;

в) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їхні права одночасно є обов'язками, так як вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки - правами, адже інакше обов'язки неможливо буде здійснити;

г) здійснення службовцями своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;

д) законні приписи і вимоги державних службовців повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані;

е) вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру. Порядок і умови реалізації цього права встановлюються нормативними актами;

е) передбачені обмеження їхніх загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності;

ж) для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень¹.

Державний службовець, як і кожний громадянин України, має права, свободи, обов'язки людини, що встановлені Конституцією та іншими правовими актами. Разом з тим він наділяється особливими службовими правами і обов'язками.

У Законі України "Про державну службу" перелічені основні обов'язки (ст. 10) та права (ст. 11) державних службовців, проте перелік їх не можна вважати вичерпним, адже вони також утримуються як в інших статтях цього закону, так і в типових кваліфікаційних характеристиках, посадових положеннях та інструкціях.

Загальногромадянські права та обов'язки. Державний службовець реалізує конституційне право громадян України "брати участь в управлінні державними справами" (ст. 38 Конституції України). Це конституційне положення відповідає статті 25 (п. "с") Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., згідно з яким кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість приймати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників.

При прийомі на державну службу не допускаються будь-які обмеження залежно від раси, національності, мови, статі, соціального походження, майнового стану, місця проживання, релігійних переконань, політичних поглядів (ст. 4 Закону України "Про державну службу").

У Конституції України визначені також інші форми участі громадян в управлінні справами держави.

Це, зокрема:

- право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38);

¹ Див.: *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. - М.: ТЕИС, 1995. - С. 145.

- право участі у мітингах, демонстраціях, зборах, походах (ст. 39);

- право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади (ст. 40) та ін.

Таким чином, Конституція України значною мірою регулює питання, пов'язані з встановленням і реалізацією правового статусу державних службовців у плані їх загальногромадянських прав та обов'язків. Проте державні службовці, як вже вказувалося вище, мають ще службові обов'язки і права.

Службові обов'язки і права надаються державним службовцям для успішного здійснення службової діяльності на посаді державної служби.

Вони включають посадові права та обов'язки, які є вихідними від завдань і функцій державного органу і визначають повноваження за конкретною посадою.

Крім того, **службові права державних службовців** можуть бути поділені за різними критеріями, відповідно це будуть: загальні права, політичні і соціально-майнові права, немайнові права.

На наш погляд, більш вдалою є групування прав державних службовців, що запропоноване Ю.М.Старіловим. Він виділяє три групи:

1) права, які забезпечують усвідомлення службовцем свого правового статусу та його правовий захист;

2) права, які сприяють безпосередньому виконанню службовцем своїх обов'язків;

3) права, які сприяють посиленню посадової активності державного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод.

До *першої групи* належать наступні права державних службовців:

а) ознайомлення з документами, які стосуються посади державного службовця; умови просування по службі; критерії оцінки якості роботи і т. ін.;

б) ознайомлення з усіма матеріалами своєї особистої справи;

в) проведення за вимогою службовця службового розслідування;

г) право на звернення державного службовця в суд, або інший державний орган для вирішення суперечностей, що виникли відносно проведення результатів атестації, проведення службового розслідування, проходження державної служби, звільнення та інших питань.

До *другої групи* прав державних службовців належать:

а) отримання в установленому порядку інформації і матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків;

б) відвідання в установленому порядку для виконання посадових обов'язків підприємств, установ і організацій;

в) прийняття рішень і участь у їх підготовці відповідно до посадових обов'язків;

г) перепідготовка (перекваліфікація) і підвищення кваліфікації за рахунок коштів відповідного бюджету;

д) внесення пропозицій по вдосконаленню державної служби в будь-які інстанції.

Третю групу прав державного службовця складають:

а) участь за власною ініціативою в конкурсі на заміщення вакантної посади;

б) просування по службі, збільшення грошового утримання з урахуванням результатів і стажу роботи, рівня кваліфікації;

в) пенсійне забезпечення з урахуванням стажу державної служби;

г) об'єднання в професійні союзи для захисту своїх прав, соціально-економічних і професійних інтересів;

д) право на грошове утримання, яке складається з посадового окладу, надбавок до нього, за ранг, особливі умови державної служби, вислугу років, а також премії за результатами роботи;

е) право на щорічну оплачувану відпустку терміном не менше 30 календарних днів, додаткову відпустку при наявності відповідного стажу державної служби;

є) медичне обслуговування державного службовця і членів його родини в державних медичних закладах;

ж) обов'язкове соціальне страхування на випадок захво-

рювання або втрати працездатності в період проходження державної служби¹.

Обов'язки державного службовця найбільш яскраво характеризують сутність його службової діяльності, адже держава приймає на роботу службовця саме з метою накладання на нього службових обов'язків.

До загальних обов'язків державних службовців належить забезпечення підтримки конституційного ладу, дотримання Конституції України і реалізація законів України.

При більш детальній характеристиці необхідно зазначити наступні обов'язки державних службовців:

- складання службової присяги;
- сумлінне і творче виконання службових обов'язків;
- захист інтересів суспільства і держави;
- повага до особистостей і гідності громадян, охорона їхніх прав, свобод і законних інтересів;
- забезпечення законності у сфері адміністративної влади;
- дотримання службової етики; збереження службової таємниці;
- підвищення рівня управлінської культури, професійних знань, підтримка і застосування сучасних форм і методів організації управлінської праці;
- дотримання встановлених правил внутрішнього трудового розпорядку, посадових інструкцій, порядку роботи із службовою інформацією;
- своєчасне і правильне виконання актів державних органів;
- виконання наказів, розпоряджень у межах їхніх посадових повноважень за виключенням незаконних і заборона використання службового становища для досягнення корисливих особистих цілей;
- розгляд скарг, пропозицій і заяв громадян;
- підтримка рівня кваліфікації, достатньої для виконання посадових обов'язків;
- охорона державної таємниці та нерозголошення інформації про громадян, яка стала їм відома під час вико-

¹ Див.: *Стариков Ю.Н.* Служебное право. - С.322.

нання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно із законодавством не підлягає проголошенню.

У сфері державної служби особливе місце посідає такий важливий принцип соціального управління, як стимулювання, тобто вплив на потреби та інтереси, а через них на волю та поведінку державних службовців.

Стимули можна поділити на три групи:

- а) пільги;
- б) міри заохочення;
- в) міри правової відповідальності.

Пільги державних службовців різні за своїм характером. Основні їх види перелічені в статтях 33, 35 і 36 Закону України “Про державну службу”. Зокрема - це надання додаткових оплачуваних відпусток тривалістю до 15 календарних днів для державних службовців, які мають стаж роботи понад 10 років; пільгові умови надання кредиту на індивідуальне і кооперативне житлове будівництво; безплатне медичне обслуговування в державних закладах охорони здоров'я для державних службовців і членів їх сімей; передбачені надбавки до посадових окладів за вислугу років, за ранг і т.ін.

Міри заохочення поділяються на загальні і спеціальні.

◆ Загальні встановлені нормами законодавства про працю, а також статтею 34 Закону України “Про державну службу”, в якій, зокрема, зазначається, що “за сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцям видається грошова винагорода в розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України.

За особливі трудові заслуги державні службовці представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань.

◆ До спеціальних слід віднести, наприклад, такі, як дострокове присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад за виконання службовцем особливо відповідальних завдань (ст. 26 Закону України “Про державну службу”), або переведення на державну посаду більш високого рівня.

Міри заохочення направлені на підвищення ефективності державної діяльності.

Паралельно з мірами заохочення законодавство передбачає, коли це необхідно, юридичну відповідальність державних службовців, а саме: дисциплінарну, матеріальну, адміністративну і кримінальну. Відповідальність проявляється в застосуванні до державних службовців тих чи інших засобів покарання, передбачених законодавством, за виновне скоєння ними правопорушення, тобто за такі проступки і дії, які юридично визнані як протиправні.

Закон України “Про державну службу” в статті 38 передбачає, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством. Тобто робиться загальне посилання до відповідних галузей права, нормами яких (матеріальними та процесуальними) мають бути передбачені певні правові наслідки за порушення вимог законодавства про державну службу.

У той же час, статтею 14 зазначеного Закону передбачені особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, до державних службовців можуть вживатися такі заходи дисциплінарного впливу, як:

- попередження про неповну службу відповідність;
- затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення державним службовцем провини по службі, тобто порушення (невиконання) службових обов’язків, правил внутрішнього трудового розпорядку, наказів адміністрації, вимог законодавчих актів, якщо за ці дії не передбачена кримінальна відповідальність.

Так, наприклад, за порушення правил внутрішнього трудового розпорядку має наступати догана чи звільнення.

Дисциплінарні стягнення застосовуються службовою особою (органом), від якої залежить призначення (звільнення) службовця на посаду, або службовою особою (органом), вищестоящим щодо вказаних осіб (органів).

Ці стягнення застосовуються не пізніше одного місяця

з дня провини і мають термін давності шість місяців з дня вчинення проступку.

Дисциплінарна відповідальність військовослужбовців, осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ, прокурорів, суддів, працівників митної служби настає згідно із спеціальними статутами.

Особливості підстав адміністративної відповідальності державних службовців у тому, що вони несуть її за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які, підпорядковані їм працівники, порушують встановлені правила. Нарешті, державні службовці можуть нести адміністративну відповідальність і за невжиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола службових повноважень цих державних службовців.

Кримінальна відповідальність державних службовців за вчинення кримінальних злочинів настає в загальному порядку. Що стосується категорії службових злочинів, які передбачені главою VII Кримінального Кодексу України, то суб'єктом цих злочинів може бути тільки посадова особа, котра вчинила одну з наступних дій:

- ◆ порушила власні повноваження, тобто не виконувала чи неналежно виконувала повноваження;

- ◆ перевищила повноваження, тобто вчинила акт, на який вона не мала законної влади; вийшла за межі законної влади чи недотримувалась встановлених форм реалізації повноважень;

- ◆ вчинила акт, що входить до її повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою, хабарництво, службовий підлог).

Державні службовці, які не є посадовими особами (за кримінальним законодавством) притягаються до кримінальної відповідальності за вчинення інших, не службових злочинів.

Матеріальна відповідальність за шкоду, заподіяну державним службовцем у сфері розпорядчо-виконавчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків державними органами від імені і за дорученням котрих службовець вчиняє

службові дії. Цей обов'язок державного органу впливає з того, що підбір, професійна підготовка кадрів, наділення державного службовця часткою компетенції органу (владне повноваження), функція контролю за її діями має здійснюватися даним органом. Цим пояснюється обов'язок відповідальності за дії свого представника.

Відповідальність за шкоду, завдану державним службовцем (посадовою особою), державний орган несе лише у разі, коли такі дії є діями службового характеру.

У разі, коли шкода заподіяна службовою особою навіть і в робочий час, але не у зв'язку з виконанням службових обов'язків, то вона відшкодовується не органом, а безпосередньо винною особою.

За шкоду, спричинену діями державних службовців, які не є посадовими особами, збитки стягуються потерпілими у загальному порядку.

Отже, службовими діями державних службовців, що слід кваліфікувати як неправомірні, є:

- ◆ невиконання службових обов'язків;
- ◆ виконання службових обов'язків неналежним чином;
- ◆ перевищення службових повноважень;
- ◆ зловживання такими повноваженнями.

Таким чином, ми розглянули поняття державного службовця та основні елементи його правового статусу, що включають в себе права, обов'язки та відповідальність.



Тема IV

Етика поведінки державного службовця

Умовою демократичного державного управління, яке б користувалося повагою в суспільстві, є безпристрасні державні службовці, які володіють сучасними професійними знаннями і діють у межах закону. Правовий порядок, щоденна практика законності великою мірою залежить від поведінки державних службовців, від їх ставлення до своєї праці, від всього образу їхнього життя, адже широке оточення постійно формує свою оцінку про них, а відповідно до всього того, що пов'язано з державним управлінням.

Державний службовець живе не лише тільки сам по собі. Його особа, індивідуальність, людські якості - хочемо ми цього чи ні - служать прикладом, формують точку зору і є певним орієнтиром для оточуючих.

Високі вимоги, що пред'являються до державних службовців, обумовлюють гарантію нормальних умов їхньої діяльності, особливу підвищену захищеність особи. Одночасно цей захист є однією з найважливіших гарантій авторитету відомства, довіри і поваги до нього з боку суспільства.

Люди, які виконують посадові функції, повинні мати підвищену захищеність. Проте підвищена захищеність не є привілеєм, яка б порушувала принцип рівноправності громадян. Офіційна особа не може користуватися своїм виключним службовим становищем для неправомірних дій. Етичні норми існують поза межами поведінки, яку можна оцінити з правової точки зору.

Таким чином, до системи вимог в цілому не можна підходити лише з правової точки зору. Паралельно необхідно сформулювати і такі вимоги, які визначають загальні орієнтири поведінки державних службовців.

Усе вищенаведене свідчить про те, що в ході становлення державної служби одним з першочергових завдань є розробка норм і вимог сучасної етики державної служби.

Особлива актуальність обумовлена тими обставинами, що питання етики, норм і правил поведінки державних службовців не раніше, ні тепер не регулювалися спеціальними нормативними актами. Правила і стандарти поведінки чиновників частково регулювалися окремими положеннями різних нормативних актів, а в радянський період - партійними і урядовими постановами.

Практика, що склалася за попередньою системою, вважала людину простим “гвинтиком” і тим самим звільнила службовця від дотримання будь-яких норм поведінки. Від службовців вимагали “єдинообразного” підходу, який не враховував специфіки особливих випадків. В бюрократичній машині було порушено зв’язок з безпосередньою діяльністю: бюрократ відслідковував лише хід і етапи справи (моральний бік проблеми його не цікавив), він задовільнявся відповідністю зовнішнім формам і не відчував необхідності, важливості змін і вдосконалення своєї поведінки. На той час, на думку О.В. Понеделкова, у представників державного апарату були інші уявлення про обов’язок, честь, мораль, ділові й особистісні якості, а саме:

1) замість колективності керівництва - авторитарні, командні методи і підходи;

2) замість режиму діалогу, спору і відвертої розмови - режим директив;

3) замість компетентності, досвідченності, аналізу проблем - догматизм і окрик;

4) замість вивчення можливостей соціальних груп і осіб та створення умов для їх саморозвитку - нав’язування зверху схем діяльності;

5) замість доступності у спілкуванні, вміння привертати до себе людей, добиватися їх довіри, бути активним учасником ділового і соціального спілкування - високомірність і відчуження;

6) замість поваги до особистої гідності співрозмовника, вміння прислухатися до точки зору компетентних спеціалістів - комчванство;

7) замість диференційного підходу до представників різних прошарків населення - шаблono-трафаретний підхід до людей;

8) замість досконалого знання потреб людей, здатності співчувати, допомогти у вирішенні життєвих проблем - формальне ставлення до людей¹.

Не відпрацьовані і не зафіксовані в законодавчому порядку стандарти етичної поведінки державних службовців і зараз. Все це надає особливої актуальності проблемам етичної поведінки державних службовців.

Мотиви неетичної поведінки службовців обумовлені як особистістними якостями службовців, так і самою організацією. У службовців різний освітній рівень, соціальний і економічний стан, у них різні погляди і життєві цінності. Одні розглядають службу з урахуванням можливої кар'єри, для інших це дещо тимчасове, треті вбачають в держслужбі засіб для отримання незаконних грошей.

Конфлікти і суперечності викликані також умовами діяльності державних організацій. Причини, що викликані самою організацією, зводяться в основному до наступного, а саме:

- незбіг особистої мети службовця з метою організації, протирічності цілей самої установи;
- намагання відомств до досягнення власних інтересів за рахунок інтересів інших відомств, або держави в цілому;
- суперництво за фінансові і матеріальні ресурси, статус, престиж, штати;
- боротьба за вплив на територію між різними відомствами;
- протиріччя між центром і периферією.

Зрозуміло, що проблеми етичної поведінки державних службовців потребують наукового і законодавчого вирішення.

Стосовно законодавчо-нормативного регулювання поведінки державних службовців, то тут можна говорити лише про окремі аспекти, які зафіксовані в Законі України "Про державну службу" і Законі України "Про боротьбу з корупцією".

Зокрема в статті 5 Закону України "Про державну службу", яка так і називається "етика поведінки державного службовця" зазначається, що державний службовець повинен:

¹ Див.: *Понеделков А.В.* Элита (политико-административная элита: проблемы методологии, социологии, культуры). - Ростов н/Д: Изд-во Северо-Кавказского науч. центра, 1995. - С. 185.

сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шановливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Крім згаданої статті 5, в Законі України “Про державну службу” є ряд положень, які прямо не вказують на етику поведінки державного службовця, але, на наш погляд, безпосередньо з нею пов'язані. Це, наприклад, стаття 17 - “присяга державних службовців”. Присягу приймають державні службовці, які вперше зараховуються на державну службу, і її можна розглядати як один із засобів забезпечення законності й етичності в діяльності державних службовців.

Присяга є, так би мовити, фундаментом виконання обов'язку на державній службі. Вступаючи на посаду, державний службовець обіцяє “суворо дотримуватися Конституції та законів України”. Це формулювання піднімає ряд практичних і філософських питань перед державним службовцем. Наприклад, Конституція і закони можуть примушувати державного службовця діяти наперекір своїй власній думці.

В той же час іноді самі норми Конституції і закони чи постанови уряду вступають у протиріччя одне з одним. Що повинен робити службовець у такому випадку? Поведінка службовця повинна базуватися на законодавстві, зокрема статті 10 Закону України “Про державну службу”, де вказуються основні обов'язки державних службовців (до речі це ще одна стаття, яка регламентує етику поведінки державного службовця), а також на розумінні того, що не всі правові акти мають однакову юридичну силу. І текст Присяги і стаття 10 (п.1) вказують на пріоритетну роль Конституції. Державна служба має у своїй основі конституційні положення. Саме ці положення є етичними обмеженнями дій державного службовця і основою довіри з боку громадян. Відповідальність за конституційністю законів покладено на Конституційний Суд. Доводити протиріччя закону Конституції треба в ході службової дискусії і судового розгляду. В разі конфлікту між Конституцією та іншим нормативним актом, або наказом керівника, службовець, який дотримується етичних принципів, буде вірним Конституції.

Виконання законів накладає серйозні обов'язки на державних службовців і в тому випадку, коли від керівника йдуть незаконні накази та вказівки. Державні службовці, які працюють на довіру та інтереси громадян, перевагу віддадуть невиконанню такого наказу. Тим більше стаття 10 Закону України "Про державну службу" предписує яким чином повинен поводити себе державний службовець у такій ситуації. Проте в реальному житті службовці порушують закони, підкоряються обставинам. Відповідно їх реальна поведінка не буде завжди однаковою: хтось задумується про етичний вибір, а хтось закриє на нього очі.

Розглядаючи питання етичної поведінки державних службовців не можна не спинитися на проблемах, пов'язаних з конфліктом інтересів в державній службі. Загальний підхід полягає в тому, що моральним обов'язком державного службовця є забезпечення "державного інституту", тобто задоволення потреб і забезпечення благополуччя громадян. Власне інтереси службовців і приватні інтереси групи громадян, до яких ці службовці належать, повинні мати підпорядкований характер.

Конфлікт інтересів також входить у категорію етичних проблем, пов'язаних з обов'язком поважати власність інших людей і дотримуватися закону. Привласнення державних коштів, хабарництво, розтрата, виплата відсотків у вигляді нагороди за укладання конфліктів - все це дії, в яких порушники переслідують свої власні інтереси, а також порушують закон.

Невідображення в документах фінансової звітності державних службовців їх реальних доходів є звичною ілюстрацією конфлікту інтересів.

Вказані дії об'єднуються поняттям корупції. Законодавець передбачив норми, які запобігають попередженню корупції. Про це йдеться в статті 16 Закону України "Про державну службу" і в розділі II Закону України "Про боротьбу з корупцією".

Обмеження щодо державних службовців, які спрямовані на попередження корупції, не дозволяють: сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; займатися підприємницькою діяльністю

безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва; входити самостійно через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію; сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень; бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює; надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

До етичних проблем належить і декларування доходів державними службовцями (ст.13 Закону України “Про державну службу”). Це також засіб проти корупційних проявів з боку державних службовців.

Що ж сприяє процвітанню корупції? Це і відсутність чіткого розмежування компетенції різних органів і структур всіх гілок влади, і дезорганізація правозастосовчої практики, і невідповідність форм і методів правоохоронних органів завданням не лише попередження фактів корупції, але також їх вияву і розслідуванню. До цих пір не створено ефективних форм державного контролю за діяльністю державного апарату, недосконалим є прокурорський нагляд, недостатньою координація взаємодії державних органів, які ведуть боротьбу з корупцією.

Розповсюдженню корупції сприяє також погана розвиненість традицій етики державної служби на тлі глибокої і моральної кризи суспільства, недосконалої системи управління тощо.

Шляхи обмеження корупції вбачаються і в покращанні економічного становища, і в суворому виконанні антикоруп-

ційного законодавства, і в підготовці Кодексу поведінки державних службовців, і в оздоровленні морально-психологічного клімату в колективах державних службовців, і у відкритості роботи державного апарату через систему звітів, інформування тощо.

Ми перелічили основні конфлікти інтересів, що виникають в державній службі, але в реальному житті їх набагато більше. Саме тому здійснюються чималі зусилля аби забезпечити хоч якийсь захист державного інтересу за допомогою відповідних процедур. Проте вони не можуть зняти особистої моральної відповідальності з державного службовця.

Коли здійснюється влада, хамство може легко замінити ввічливість, волокіта і секретність можуть стати нормою. Забезпечення захисту громадян від потенційної нахабності державних службовців - ось причина того, чому справедливий характер процедур є одним із центральних компонентів державної моралі. Концепція того, що людина, якій погрожує влада держави, повинна мати стійкі процедурні права не є новою. Саме з такої концепції виходила робоча група по розробці проекту Кодексу загальних правил поведінки державних службовців в Україні.

Головним досягненням цього правового акту якраз і є розробка процедури реалізації державними службовцями їх прав і обов'язків по відношенню до інших суб'єктів суспільних відносин. Такий підхід підвищує правову захищеність як громадян України, так і державних службовців.

Наведемо лише деякі приклади. В статті 22 проекту Кодексу загальних правил поведінки державних службовців говориться, що "під час виконання своїх службових обов'язків державним службовцям слід уникати дій, які можуть викликати у громадян уявлення щодо їх необ'єктивності чи упередженості", тобто мова йде про запобігання створення уяви щодо зловживання службовим становищем з боку державних службовців. Навіть якщо поведінка державних службовців фактично не порушує норм етичної поведінки, їм слід уникати будь-яких дій, що можуть бути розцінені як порушення цих етичних норм.

Це не означає, що кожна скарга, в тому числі й від громадянина, який вважає що відносно нього було проявлено суб'єктивізм і необ'єктивність, повинна розглядатися як уявне

порушення. Скоріше, ця норма є об'єктивною і залежить від того, що хтось прийматиме раціональне, неупереджене рішення, побудоване на достатній поінформованості з урахуванням всіх обставин, пов'язаних з таким уявним порушенням.

Яскравим прикладом тут може бути ситуація з наданням інвестицій. При вирішенні питання про надання інвестицій під побудову певного об'єкта перевага віддається одному з учасників конкурсу.

В цьому випадку завжди існує загроза того, що інші учасники конкурсу зможуть звинуватити державних службовців, які приймали рішення, в упередженому ставленні до них і у прихильності до переможця конкурсу.

Ще один приклад конфлікту інтересів, які виникають на державній службі. У розвиток статті 16 Закону України “Про державну службу”, де говориться про обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, стаття 32 проекту Кодексу забороняє державним службовцям “брати участь у підготовці, розгляді та вирішенні питань, що стосуються його особистих інтересів та інтересів його близьких родичів чи свояків”. Йдеться про ситуацію, коли державний службовець вирішує питання стосовно фінансових інтересів особи, з якою він має родинні зв'язки. При вирішенні даної ситуації слід враховувати: характер зв'язків, про які йдеться; реальний вплив на вирішення цієї справи з боку державного службовця, що включає значення його ролі й можливості діяти на власний розсуд; складність справи; можливість передати цю справу комусь іншому; внесення змін до обов'язків державного службовця, які б виключили підозру в суб'єктивності прийнятого їм рішення.

Отже, виникає питання: що робити в ситуації, коли чоловік, який працює в урядових структурах, у разі потреби виконання своїх службових обов'язків повинен брати участь у вирішенні питання про надання державного замовлення акціонерному товариству, співробітницею і акціонером якого є його дружина?

Таким чином, суспільством усвідомлюється необхідність врегулювання цих, а також подібних питань. Це і є завдання Кодексу загальних правил поведінки державних службовців.

Проте загаданий проект Кодексу перебуває ще в стані обговорення і доопрацювання. При його підготовці широко застосовувався досвід зарубіжних країн, адже в склад робочої групи входили науковці і практичні працівники із Сполучених Штатів Америки і Німеччини, крім того свої зауваження відносно проекту висказали представники Ради Європи.

Усвідомлення важливості зв'язку етики і державної служби в зарубіжних країнах привело до того, що в багатьох з них прийняті спеціальні нормативні акти з питань етики державних службовців.

Зокрема, в США стандарти етичної поведінки урядових службовців були встановлені у Виконавчому наказі Президента Джонсона №11222 від 8 травня 1965 р. Положення наказу Джонсона були враховані при підготовці Закону про реформу державної служби (1978 р.) куди окремим розділом увійшов Кодекс етики урядової служби¹. В Канаді питання етики державних службовців підпадають під дію “Своду принципів, які регулюють поведінку державних службовців”, в Угорщині - “Загальних етичних норм поведінки державних службовців”, у Великобританії значна частина етичних питань державних службовців регулюється Адміністративним Кодексом.

Які ж якості повинен мати державний службовець? У зарубіжних країнах серед особистісних якостей найбільш часто згадуються:

- людяність, доброзичливість;
- природність, невимушеність;
- безпосередність, довіра до інших;
- симпатія;
- дружні почуття, привітність;
- інтерес, щира увага;
- емпатія (намагання зрозуміти іншого, вміння відчувати його ситуацію);
- приємна зовнішність;
- рішучість (впевненість);
- ввічливість (увага, люб'язність);
- тактовність (чуйність, бережне ставлення);

¹ Див.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под ред. д-ра. юрид. наук, проф. О.А. Жидкова. - М.: Издат. группа “Прогресс”: “Универс”, 1993. - С. 294.

- учтивість (пристойність);
- адаптованість (гнучкість);
- дисциплінованість;
- толерантність¹.

Аналіз етичних (поведінських) кодексів свідчить, що вони можуть бути деталізованими, з докладним викладенням норм і правил, заборон і дозволів, із складними механізмами примусу, а можуть бути стислими, без розгорнутих норм, категоричних заборон і детальних стандартів. У результаті найчастіше зустрічається проміжний варіант, тобто регулюється не все, але дуже багато.

Поведінські кодекси, на думку К. Л'юїса, як правило, асоціюються з трьома загальними, але реалістичними цілями: 1) стимулювати високі стандарти поведінки; 2) посилити довіру з боку громадян; 3) допомогти прийняттю рішень. Те, якій меті надається перевага і зумовлює вибір різних моделей кодексів. В одній моделі наголос робиться на правових механізмах покарання у випадках зловживання владою і на засобах захисту. В іншій моделі головне - характеристика стандартів і процедур, які допомагають управлінцям приймати рішення відповідно до реальної ситуації. Можлива і комбінована поведінська модель. К. Л'юїс відзначає, що не слід наділяти поведінські кодекси можливостями, які їм не притаманні. Кодекси орієнтуються на досягнення лише практично реалізуемого мінімуму цілей. Було б нереалістично чекати від етичних кодексів того, що вони зупинять корупцію і, взагалі, допоможуть запобігти конфлікту особистого і державного інтересу. Методична реалізація кодексів дозволить запобігти лише деяким порушенням і виявити осіб, які їх скоїли, вирішити лише деякі проблеми.

Для того, щоб кодекс був реалістичним він повинен утримувати в собі п'ять критичних елементів: розумну мету; набір позитивних цінностей, на які слід орієнтуватися; набір понятійних стандартів того, що "можна" і чого "не можна"; набір реальних і значущих санкцій; набір процедурних гарантій. Проте навіть найкращий кодекс - не більше ніж відправний пункт постійної роботи з покращання етичного клімату у відомствах і установах².

¹ Див.: Кадровое обеспечение государственной службы/В.Г. Игнатов, В.А. Сулемов, В.И. Радченко и др. - Ростов н/Д, 1994. - С. 87-103.

² Див.: *Льюис К.У.* Этический вызов на государственной службе // Государственная служба: Зарубеж. опыт. - М., 1995. - С. 11-12.

АНКЕТА

Дотримання етичних принципів в діяльності установ і в рішеннях, які ними приймаються

1. Чи має Ваша установа письмово зафіксовану етичну політику і письмово зафіксовані процедури її реалізації?

2. Якщо має, то вони носять характер примусу, погроз, заборони, покарань з метою забезпечення покари (розуміючи під протилежним позитивне стимулювання з метою забезпечення відповідальності?)

3. Якщо так, то чи пояснені вони детально і доведені у формі посібників, повідомлень, тренінга до:

- а) всіх службовців;
- б) тих, кого приймають на роботу;
- в) клієнтів.

4. Якщо так, чи видається чітке і практичне пояснення загальних стандартів?

5. Якщо так, чи є систематичні, такі що користуються довірою і здатні швидко реагувати механізми для виявлення порушень?

6. Якщо так, чи є відповідні механізми захисту осіб, які звинувачуються у порушеннях або тих, хто подає скарги?

7. Якщо так, то чи є предметом турботи лише порушення закону (наприклад корупція)?

8. Якщо у Вашій установі відчутні письмово зафіксовані норми, чи легко допустимі загальні орієнтири з інших джерел?

9. Чи задоволено керівництво етичним кліматом в установі?

10. Ваш етичний стандарт _____

11. Чи варто віддавати ефективності перевагу перед іншими цінностями?

12. Чи можуть службовці виконувати свою роботу і свій обов'язок, не порушаючи:

- а) законів?
- б) норми і процедури установи?

13. Чи коментують керівники вищого і середнього рівня етичні проблеми, які піднімаються підлеглими в бесідах, на зборах, в аналітичних матеріалах? (Чи заохочується діалог з етичних питань?)

14. Чи розглядаються в матеріалах і публікаціях установи питання, що пов'язані з державним інтересом, чесністю, іншими цінностями державної служби?

15. Чи надається будь-яка допомога у вирішенні проблем, пов'язаних з етикою?

16. Якщо так, то пов'язується вона з якимось конкретним фактом?

17. Якщо в останній час щось робилось неправильно, чи бере керівник на себе відповідальність і розробляє заходи по виправленню становища?

18. Чи враховуються етичні фактори при прийомі нових службовців?

19. Чи враховуються етичні фактори при службовому просуванні?

20. Чи враховуються етичні принципи і фактори при:

а) складанні планів і прогнозів?

б) формуванні бюджету?

в) _____

г) _____

21. Чи присутні поняття "відповідальність" і "державний інтерес" в документах, в обговореннях?

22. Чи розглядаються в документах та при обговореннях етичні аспекти:

а) відносин між державним і приватним сектором?

б) відносин між державними установами?

в) _____

г) _____

23. Чи серйозні зусилля по зменшенню безпеки хабарництва, обману, зловживання державними ресурсами?

24. Чи вдалося зробити мінімальною можливість таких дій шляхом адекватних контролюючих заходів?

25. Якщо так, то чи існують програми таких заходів?

26. Чи дана оцінка цих програм?

*На запропоновані питання необхідно
вибрати одну з вказаних відповідей:*

1. Так.

2. Ні.

3. Інколи, в деяких випадках¹.

¹ Див.: *Льюис К.У.* Этический вызов на государственной службе. - С. 96 - 98.

Тема V

Проходження державної служби

У процесі проходження служби в державних органах можна виділити низку загальних ключових моментів, які в сукупності відображають зміст процесу перебування на посаді. Інститут проходження державної служби складається із організації підбору кадрів в управлінський апарат, здійснення переміщень працівників по службі, встановлення і реалізації засобів звільнення з державної служби¹.

Кожний державний службовець проходить свій службовий шлях, тобто має свою індивідуальну кар'єру.

Законодавством України визначається порядок прийняття на державну службу, проходження випробувального терміну, порядок проведення атестації службовців, заміщення державних посад, присудження категорій і рангів.

Службова кар'єра починається із вступу на державну службу. Порядок вступу на посаду буде залежати від особливостей статусу державного органу; категорії державної посади; шляхів заміщення цих посад.

Відповідно до статті 38 Конституції України "громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування". Проте статтею 12 Закону України "Про державну службу" передбачаються обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу. Зокрема, в ній говориться, що не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які:

- визнані у встановленому порядку недієздатними;
- мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;

¹ Див.: Апарат управления социалистического государства. - М., 1977. - Ч. 2. - С. 205.

- у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками;

- в інших випадках, встановлених законами України.

Заміщення посади означає, що громадянин став носієм комплексу службових прав і обов'язків.

Посади заміщуються шляхом призначення або за конкурсом.

Призначення на державну посаду - це юридичний акт компетентного державного органу або посадової особи, який визначає момент офіційного дозволу на здійснення службовцем певних функцій, обов'язків і прав, які закріплені за посадою. Призначення проводиться органами державної влади і посадовими особами в межах їхньої компетенції з додержанням встановленого порядку заміщення посад тієї чи іншої категорії.

Що стосується конкурсу при прийнятті на посади в державні органи, то це є принципово новий інститут державної служби.

У статті 15 Закону України “Про державну службу”, зокрема, зазначається, що “прийняття на державну службу на посади третьої - сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України”.

Інститут конкурсного прийому на державну службу базується на таких основних принципах:

◆ принцип рівноправності, який виключає дискримінацію за походженням, статтю, віросповіданням або політичними поглядами;

◆ принцип відповідності здібностей та професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в системі державної служби;

◆ принцип гласності - забезпечення гласності при проведенні конкурсів.

Зазначене загальне положення Закону розширене і деталізоване в Положенні про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 782.

Конкурсний прийом на роботу - це той фактор, який має гарантувати об'єктивність оцінки ділових якостей працівника, і як наслідок - ефективність його роботи.

Заміщення державної посади за конкурсом передбачає:

♦ оголошення даних про вакансії на державній службі через засоби масової інформації, з повідомленням основних вимог до кандидатів;

♦ можливість участі у конкурсі декількох претендентів;

♦ рекомендацію кандидата на посаду конкурсною комісією;

♦ видання наказу повноважною посадовою особою про призначення на посаду.

Особа, яку прийнято на державну службу, набуває статусу державного службовця і суб'єкта державно-службових відносин. Особливість цих відносин полягає в тому, що вони складаються між державою в особі її органів і державним службовцем.

Державно-службові відносини виникають у результаті одностороннього рішення державного органу (посадової особи), яке, по-перше, юридично закріплює вступ громадянина на державну службу, по-друге, є основою для виконання ним службових обов'язків на даній посаді; по-третє, визначає момент виникнення його обов'язків перед державою, а також службових і особистих прав¹.

Державно-службові відносини діляться на внутрішні (внутріорганізаційні) і зовнішні. Цей поділ є важливим ще й тому, що дозволяє проводити різницю між посадовими особами, які наділені державно-владними повноваженнями і державними службовцями, які не мають таких повноважень.

Внутріорганізаційні правовідносини виникають у всіх державних службовців на засадах законодавства в зв'язку з посадою державної служби, яку вони обіймають. Іншою стороною таких правовідносин є держава в особі органа або посадової особи, уповноваженої призначати на відповідні посади. Внутріорганізаційними є також відносини, які виникають у

¹ Див.: *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. - М.: ТЕИС, 1995. - Ч. 1. - С. 150.

державного службовця із своїми начальниками - з моменту заміщення посади - відносно організації роботи, розподілу обов'язків, заохочення і відповідальності.

Зовнішніми вважаються ті державно-службові відносини, які на засадах законодавства виникають між державним службовцем та іншими суб'єктами (громадянами, державними і недержавними організаціями) у зв'язку з реалізацією ними своїх посадових повноважень. Ці повноваження виникають з моменту заміщення громадянином посади державної служби. Проте як представник держави може виступати не кожний, а лише той службовець, якому у відповідності з посадою надані державно-владні повноваження, тобто посадові особи. Державні службовці, які не мають таких повноважень, можуть бути учасниками лише внутрішніх відносин.

Найважливішим правоутворюючим документом при вступі особи на державну посаду є наказ по державному органу про призначення на державну посаду державної служби.

Відповідно до статті 13 Закону України "Про державну службу" особа, яка претендує на те, щоб обійняти посаду державного службовця третьої - сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі й за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на посаду державного службовця першої і другої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери.

Зазначені відомості подаються державними службовцями щорічно. Неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених статтею 13 цього Закону є підставою для припинення державної служби (ст. 30 Закону України "Про державну службу").

Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають присягу, текст якої підписується державним службовцем і зберігається за місцем роботи. При прийнятті присяги робиться запис у трудовій книжці (ст. 17 Закону України "Про державну службу").

З метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей особи, яка претендує на посаду

державного службовця, може проводитися стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи (ст. 19 Закону України “Про державну службу”).

Більш детально це питання регламентується Положенням про порядок стажування у державних органах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 804.

Новелою є закріплені в Законі України “Про державну службу” обмеження для державних службовців. Ці обмеження слід відрізнити від обмежень, які існують при вступі на державну службу. Обмеження для державних службовців обумовлені особливостями державної служби, яка тісно пов’язана із здійсненням державної влади. Саме тому повинна існувати система перетин, яка б запобігала зловживанню владою.

У статті 16 Закону зафіксовано, що державний службовець не має права: займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо, або через посередників, крім випадків, передбачених чинним законодавством, або бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, де він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди у грошовому чи іншому вигляді, послуг, пільг; самостійно або через представника входити до складу керівних органів підприємства, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об’єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; приймати подарунки чи послуги від фізичних або юридичних осіб у зв’язку зі своєю службовою діяльністю.

Державні службовці представляють саму державу. Звідси і специфічні вимоги до них - не приймати участі у страйках чи вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу.

Особливістю проходження державної служби в органах державного управління є відсторонення державних службовців від виконання повноважень за посадою. Підставою для цього виступає невиконання службових обов’язків, що призвело до

людських жертв або заподіяло значної матеріальної або моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян. Рішення про відсторонення приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець.

Службове розслідування проводиться в строк до двох місяців згідно з порядком, визначеним Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку проведення службового розслідування” від 4 березня 1995 р. № 160, а тривалість відсторонення не повинна перевищувати часу службового розслідування. На період відсторонення повноважень за посадою службовцю зберігається заробітна плата.

Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується (ст. 22 Закону України “Про державну службу”).

Важливим питанням є також і **переміщення державного службовця по службі**. Переміщення державного службовця може здійснюватися на вищу посаду з метою просування працівника по службі, на рівнозначну посаду з метою більш доцільного використання ділових якостей службовця; на нижчу посаду у випадках скорочення штатів, за станом здоров'я, за власним бажанням, за результатами проведення атестації.

Головною формою переміщення є просування по службі. Відповідно до статті 27 Закону України “Про державну службу” **просування по службі** державного службовця здійснюється шляхом обіймання більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. Таким чином, просування по службі відбувається в межах державних посад, категорій і рангів. Все це в сукупності складає службову кар'єру.

Поняття “службова кар'єра” є новим для офіційної державної термінології і може розглядатися як позитивний фактор, дія якого направлена на встановлення професіоналізму державних службовців.

Законом України “Про державну службу” (ст. 25 і ст. 26) встановлено класифікацію посад і ранги державних службовців. Всього існує сім категорій і п’ятнадцять рангів державним службовцям. Кожній категорії посад відповідають певні ранги, які присвоюються залежно від їх рівня Президентом України, Кабінетом Міністрів України, керівником державного органу.

За загальним правилом службовцю при прийнятті на роботу присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад.

Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад державний службовець повинен успішно відпрацювати на посаді, що обіймає, два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Присвоєний ранг зберігається за службовцем і в тому випадку, коли він перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, на яку потім повернувся. Позбавлення державного службовця присвоєного йому рангу допускається лише за вироком суду.

Встановлення класифікації посад для державних службовців сприятиме реалізації права і можливостей на просування по службі, причому з’являється можливість одержувати додаткову винагороду, залишаючись на тій же посаді. Такий підхід забезпечує більший ступінь об’єктивності в оцінці здібностей кожного службовця.

У Законі зазначається, що переважним правом на просування по службі користуються державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву.

Одним з можливих шляхів просування по службі є проходження державним службовцем *атестації*.

Атестація у *вузькому розумінні* проводиться з метою перевірки і оцінки професійних, ділових і особистих якостей службовця, встановлення його службово-посадової відповідності вимогам, що пред’являються по службі.

У *широкому розумінні* атестація вирішує наступні основні завдання: забезпечує законність у системі функціонування державної служби; допомагає вияву потенційних можливостей державного службовця з метою підвищення його по службі; стимулює підвищення кваліфікації і професіоналізму державних службовців і т. д.

Під *атестацією державних службовців* слід розуміти діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах установленої науково обгрунтованої процедури виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає. Тобто комісія дає оцінку ділових, особистих і моральних якостей службовця, процесу і підсумків його службової діяльності. Результатами атестації є висновки і рекомендації атестаційної комісії по покращанню праці як працівника, якого атестують, так і апарату всього державного органу.

Атестація державних службовців у механізмі проходження служби пов'язана з двома його основними елементами наступним чином: за результатами оцінки і перевірки якості й ефективності виконання службовцями посадових обов'язків визначається можливість просування по службі і зміни правового положення службовця¹.

Таким чином, атестація виконує наступні функції: оцінки, контролю, політичну, покращання роботи з персоналом, економічну, організаційну, комунікативну, інформування, стимулювання.

Згідно з пунктом 11 Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади комісія може прийняти одне з таких рішень: відповідає посаді, що обіймає; відповідає посаді, що обіймає, за умови виконання певних рекомендацій; не відповідає посаді, що обіймає.

Підставами просування по службі є також *навчання і підвищення кваліфікації* державних службовців. Державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років (ст. 29 Закону України "Про державну службу").

¹ Див.: *Старилов Ю.Н.* Служебное право. - М.: Изд-во "БЕК", 1996. - С. 403.

Державні службовці, які виявили високий професійний рівень, зараховуються до кадрового резерву для обіймання посад державних службовців, а також для просування по службі.

Порядок формування і організація роботи з кадровим резервом регулюється Положенням про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 19 грудня 1994 р. № 853.

Державно-службові відносини можуть бути припинені за двома обставинами:

- а) у зв'язку із звільненням;
- б) у зв'язку з відставкою.

Ці підстави характерні для більшості державних службовців і встановлені законодавством про працю і Законом України “Про державну службу”, проте для певної категорії державних службовців ці питання регулюються окремими законами, положеннями, стандартами та іншими актами.

Такий вид припинення державної служби, як звільнення, можливий за ініціативи власне самого державного службовця. В цьому разі відносини регулюватимуться нормами трудового права. Проте звільнення державного службовця може бути здійснене за ініціативою керівника державного органу на підставі статті 30 Закону України “Про державну службу”. В ній, зокрема, говориться, що підставами припинення державної служби є:

- 1) порушення умов реалізації права на державну службу (ст. 4 Закону);
- 2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтею 16 Закону;
- 3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (ст. 23 Закону);
- 4) відставки державних службовців, які обіймають посади першої або другої категорії (ст. 31 Закону);
- 5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (ст. 12 Закону);
- 6) відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги, передбаченої статтею 17 Закону;
- 7) неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених статтею 13 Закону.

Державна служба припиняється також з моменту вступу в силу звинувачувального вироку, який стосується державного службовця.

Відставка, як інший вид припинення державної служби, не означає, що має місце певне правопорушення.

Згідно із статтею 31 Закону України “Про державну службу” відставкою є припинення державної служби службовцем, який обіймає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою.

Підставами для відставки є:

✦ принципова незгода з рішеннями державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;

✦ примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об’єднанням громадян, громадянину;

✦ стан здоров’я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Державно-правові відносини припиняються виданням правомочним органом чи посадовою особою адміністративного акту про увільнення державного службовця від посади чи його відставку.



Тема VI

Контроль у системі державної служби

Аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду свідчить про те, що контроль в умовах формування правової демократичної держави залишається провідною ланкою управління суспільним розвитком, методом виховання персоналу, засобом підвищення відповідальності державних службовців за реформування української держави.

Контроль був і залишається однією з найважливіших функцій управління, адже це певною мірою перевірка якості управлінської діяльності.

У залежності від свого функціонального призначення контроль поділяється на державний і соціальний, або громадський.

Державний контроль здійснюється всіма органами держави в межах своєї компетенції і полягає:

- у забезпеченні додержання всіма державними органами законів та інших нормативних актів;
- у підвищенні ефективної роботи державних органів;
- у забезпеченні більш економного використання державних коштів.

На державному рівні контроль поділяється на політичний, адміністративний, судовий і, відповідно, здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, виконавчими органами всіх гілок влади, судовими органами, місцевими органами, політичними організаціями, які підтримує народ.

Політичний контроль здійснюється тими органами і особами, які уповноважені владою. Залежно від політико-державного устрою це можуть бути або парламент і місцеві виборні органи, або політичні партії, які підтримує народ.

Адміністративний контроль здійснюється виконавчими органами всіх гілок влади. Як правило, тут реалізується конт-

роль вищих посадових осіб за діями підлеглих осіб; створюються інспекції і наглядові органи, які аналізують виконання законів, нормативних актів, вивчають ефективність і якість адміністративної діяльності.

Судовий контроль здійснюють всі суди України - Конституційний, Верховний, суди загальної компетенції, військові, арбітражні. Вони розглядають: протести органів державної влади про визнання незаконними актів управління; справи про злочини працівників державного апарату; вимоги про визнання не дійсними актів державних органів, які порушують права та інтереси громадян і організацій тощо.

Першоосною **соціального контролю** виступає активність населення, яка проявляється в діяльності громадських рухів і організацій, у засобах масової інформації, у зверненнях, листах, заявах громадян і є найбільш яскравим проявом демократизації держави.

У державній службі класифікація видів контролю проводиться за:

- 1) визначенням об'єкту контролю;
- 2) часом проведення контролю;
- 3) частотою проведення контролю.

Методи реалізації контролю в системі державної служби поділяються на зовнішній і внутрішній.

За формами реалізації контроль у системі державної служби проявляється через санкції (негативна форма), або стимулювання певної поведінки (позитивна форма).

У широкому розумінні контроль - це сукупність політичних і економічних процесів і методів, які повинні забезпечувати стабільність суспільного порядку і державного устрою, дотримання Конституції та законів.

Таким чином, контроль у системі державної служби має багатофункціональний характер, а технології, засоби, форми і методи його реалізації багатоманітні.

Як свідчить практика, при відсутності контролю ефективність роботи органів влади всіх рівнів різко знижується. Швидка ліквідація структур адміністративно-командної системи, в тому числі таких її складових, як державний, партійний, народний контроль призвела до формування мафіозної структури.

Зараз Україна знаходиться у такій ситуації, коли по суті відсутня загальнодержавна система контролю, яка була б зорієнтована на нові демократичні завдання.

Для того, щоб контроль у системі державної служби був дійсно дієвим, контролюючим організаціям та посадовим особам слід дотримуватися певних вимог. Тобто контроль повинен:

- здійснюватися безперервно, регулярно і систематично;
- бути своєчасним за строками здійснення, повним за обсягом;

- мати об'єктивний характер, сприяти формуванню особистої відповідальності й дисципліни;

- бути оперативним, дієвим і гласним;

- мати загальний характер; кожний керівник повинен виходити з того, що це невід'ємна частина його посадових обов'язків і займатися контролем навіть тоді, коли йому цього ніхто не доручав;

- здійснюватися на всіх етапах управлінської діяльності;

- за своїми формами і методами мати багатоманітний характер.

Проте застосування контролю в системі державної служби має і негативні наслідки. Аби запобігти їх, слід дотримуватися деяких рекомендацій.

- ◆ У процесі контролю необхідне двостороннє спілкування.

- ◆ Слід запобігати надмірного контролю.

- ◆ Треба встановлювати високі, але досяжні цілі. Знижена мета діє на персонал демотивуюче.

- ◆ Успішна робота повинна бути відповідно нагороджена.

Важлива позитивна роль у вихованні відповідальності персоналу державної служби відводиться **формам індивідуального контролю**.

Різновидами форм індивідуального контролю в системі державної служби є:

- а) надання державним службовцем за місцем служби відомостей про доходи та майновий стан (ст. 13 і ст. 30 Закону України “Про державну службу”);

- б) випробування при прийнятті на державну службу (ст. 18 Закону України “Про державну службу”);

- в) атестація державних службовців.

Цікавими є дослідження зарубіжних авторів стосовно питань контролю за діяльністю чиновників. Ними, зокрема, пропонуються наступні п'ять типів контролю.

1. *Контроль через участь.* Вважається, що державна бюрократія ізольована від громадськості. З метою протистояти такій ізоляції пропонується застосовувати процедури, що різко обмежують свободу дій чиновників і збільшують пряму участь громадян у прийнятті рішень.

2. *Контроль через орієнтацію на клієнтів.* Прихильники цього типу контролю вважають, що державні і муніципальні установи за своїм характером не є демократичними, оскільки їх рішення не направлені на адекватне задоволення потреб громадян.

3. *Контроль через орієнтацію на суспільний інтерес.* Його прихильники вважають, що посадові особи повинні орієнтуватися не на інтереси окремих клієнтів або груп, а на інтереси загального характеру. І в цьому плані вони здійснюють тиск на чиновників з тим, щоб ті стали більш чутливими до політичної ініціативи виборних посадових осіб.

4. *Контроль через звітність.* У цьому типі контролю основний наголос робиться на процедуру. Механізми підзвітності включають в себе етичні кодекси, кодекси правил поведінки державних службовців, системи організації державної служби.

5. *Контроль через самоконтроль.* Прихильники цього типу вважають, що демократичний контроль це, передусім, самоконтроль чиновників¹.

Крім того, в зарубіжних країнах широко застосовуються такі форми контролю за діяльністю державних органів і службовців, що в них працюють, як адміністративні суди, служба омбудсмена тощо.

Сьогодні і в Україні вже зроблені певні кроки у створенні подібних інституцій, зокрема ще в грудні 1997 р. було прийнято Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини". На державному рівні ставляться питання про створення адміністративної юстиції.

¹ Див.: Государственная служба. Проблемы реформирования: Зарубеж. опыт. - М., 1995.

Адміністративна юстиція - це правосуддя у сфері адміністративної влади, тобто розгляд судами скарг громадян на дії посадових осіб і органів державного управління.

Мета адміністративної юстиції - захист порушених прав і свобод громадян, забезпечення загального порядку і правопорядку, ефективність і законність діяльності державної адміністрації.

До дій державних органів і державних службовців, які можуть бути оскаржені в суді, належать колегіальні і одноосібні рішення, в тому числі надання офіційної інформації. На цій інформації в подальшому ґрунтувались дії, у наслідку яких: порушені права і свободи громадян; створені перешкоди реалізації громадянином його прав і свобод; незаконно на громадянина покладено будь-який обов'язок, чи він притягнутий до відповідальності.

Громадянин вправі оскаржити також бездію посадових осіб, державних службовців, якщо вони викликали зазначені вище наслідки.

Розгляд системи контролю над державною службою був би неповним без такого її елементу, як парламентські уповноважені, або омбудсмени. Як вище вже згадувалося в розвиток статті 55 Конституції України було прийнято Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини".

Треба зазначити, що статус уповноваженого з прав людини функціонує в багатьох державах. Називається він по-різному. У Швеції та Данії омбудсменом, в інших країнах парламентським комісаром чи громадським прокуратором. Спільною рисою є те, що в усьому світі цей народний захисник вирішує одне - захист прав людини в суспільстві, діє незалежно, не одержує вказівок від будь-якої влади.

Піднесення цього інституту до рівня конституційного означає, що суспільство і держава визнають потребу в такому незалежному деполітизованому органі, основним завданням якого є забезпечення свободи відносин між громадянином і державним органом.

Створення служби омбудсмена в Україні - це потреба сьогодення. Встановлення такого інституту - не данина моді і не бездумне копіювання Європейської системи захисту прав і свобод людини. Інститут омбудсмена покликаний внести свій

вклад в обмеження зловживань у державних органах, особливо зараз, коли існує велика кількість “білих плям” у законодавстві, а також полегшити бюрократичні прояви адміністративної влади.

Українському омбудсменові доведеться діяти в країні, де більшість громадян не має досвіду демократичних традицій і відрізняється низьким рівнем політико-правової культури. У той же час державні службовці, навпаки, прихильні у своїй діяльності не до загальноправових принципів і необхідності постійного дотримання законів, а до адміністративних авторитетів, часто ігноруючи не тільки закони, а навіть Конституцію.

Справа ускладнюється й тим, що прийнятий Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” надає українському омбудсменові досить обмежені права. Проявляється це у відсутності імперативних правових засобів впливу на державні органи. У переліку прав уповноваженого превалюють права пасивної стадії і відсутні активні можливості, які б робили його діяльність ефективнішою і кориснішою. Норми захисту прав і свобод зводяться переважно до загальних формулювань: “бути присутнім на засіданнях усіх колегіальних органів”, “безперешкодно відвідувати органи різних гілок влади”, “запрошувати посадових і службових осіб для дачі пояснень”, “направляти у відповідні органи акт реагування”. Де ж механізми реального покарання зловмисника за порушення ним прав громадян? На жаль, відповіді законодавець не дає.

У Польщі, наприклад, уповноважений має значно ширші права. Він може займатися справами, що торкаються порушень прав і свобод громадян усіма гілками влади. Не втручаючись у процесуальну діяльність суддів, він має право звернути увагу на затягування судового процесу, спроможний зажадати дисциплінарного впливу на порушників закону, а також – у порядку нагляду опротестувати будь-яке судове рішення, що набрало чинності.

І все ж таки практична діяльність українського омбудсмена повинна стати фактором, який посилить вплив населення на ефективність роботи державних службовців. Тому вона розглядається як ще один крок на шляху демократизації громадських і державних відносин.

Крім того, ефективний контроль значною мірою залежить від ставлення до нього керівників, а також від наявності повноцінних контрольних органів на всіх рівнях управління, наукової розробки проблеми контролю в умовах реформування української держави. Необхідно також підвищувати активність населення, яке є першоосновою соціального контролю за діяльністю державних органів.



Тема VII

Державна кадрова політика України

Розгляд питань державної служби тісно пов'язаний з питаннями кадрової політики.

Протягом багатьох років до вирішення кадрових питань підходили однобічно, а саме - в кожному працівникові бачили, перш за все, слухняного виконавця, який реалізує вказівки керівника. Сьогодні характер діяльності державного службовця поступово змінюється і згодом державний службовець повинен стати провідником інтересів громадян.

У свою чергу виникає запитання: **якою повинна бути державна кадрова політика в Україні?** Якщо коротко визначити основні вимоги, то слід, передусім, вказати на такі риси.

1. Державна кадрова політика не повинна бути декларативною і абстрактною. Навпаки, вона повинна мати творчий, дієвий характер.

2. Повинна бути системною, комплексною і всебічною. Це обумовлює її динамічність, а відтак поетапність проведення.

3. Як об'єкт треба розглядати все працююче населення, всі його рівні, тобто державна кадрова політика повинна бути загальною.

4. Мати новаторський, але не кон'юнктурний характер, йти на декілька кроків вперед, бути прогнозованою, упереджуючою.

5. Сучасна державна кадрова політика повинна мати послідовно демократичний характер.

Поки що, на жаль, доводиться констатувати, що якісний стан персоналу державних органів набагато нижчий порівняно з тим, який необхідний в умовах політичних і економічних реформ. Це обумовлено такими проблемами, як низький престиж державної служби і невизначеність особистої долі державних службовців у зв'язку з великою нестабільністю політичної обстановки, що обумовлює велику плинність кадрів, особливо в державному апараті.

Тому необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення впливає із змісту тих завдань, які стоять сьогодні перед державою. Слід виробити нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і вимоги демократичного суспільства.

А в сучасному суспільстві проходять процеси децентралізації управління, становлення ринку, роздержавлення і приватизації власності, зміцнення самоуправління місцевих, підприємницьких і суспільно-економічних структур. У цих умовах власник сам вирішує “свої” кадрові проблеми. І природно виникає питання: а чи потрібно сьогодні взагалі підносити кадрову політику до рівня державної політики та ідеології.

З руйнуванням тоталітарного режиму і побудовою нової української державності, Україна все більше стає організацією саме всього народу, суб'єктом управління соціально-економічними і політичними процесами на засадах закону.

Для виконання своїх функцій державі необхідний апарат службовців. У той же час професійні кадри потрібні всім структурам, які функціонують в межах держави. Держава не може залишити ці кадри поза своїм впливом, тому що без цього не може бути забезпечена нормальна життєдіяльність людей, суспільства в цілому.

Слід мати на увазі, що сам термін “кадрова політика” як соціальне явище має багаторівневу структуру і значно ширше за змістом, ніж термін “державна кадрова політика”, де її суб'єктом виступає держава. Коли йдеться про “кадрову політику” її суб'єктами можуть виступати, наприклад, політичні рухи, партії, громадські організації, підприємницькі структури. Можна говорити також про кадрову політику уряду чи певного регіону.

Державна і кадрова політика, на думку Ю.О.Розенбаума, є однією з галузей загальної політики, що забезпечує реалізацію в суспільстві політики держави і вплив на розвиток суспільства шляхом його керівництва і управління на основі формування кадрового забезпечення державних органів та організацій”¹. Тобто державна кадрова політика (де її суб'єктом

¹ Див.: *Розенбаум Ю.О.* Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы. - М., 1982. - С. 123.

виступає держава), визначає місце і роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями і принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціональне використання кадрового потенціалу країни.

Окремі гілки влади, міністерства, відомства, місцеві державні адміністрації розробляють свої кадрові програми і плани, але в межах стратегії і тактики, реалізуючи державну кадрову політику. Саме за таких умов вона може стати ефективним важелем державного впливу на економіку і політичне життя.

Інша справа, що в нових умовах суттєво змінюється зміст державної кадрової політики. З одного боку, він звужується з точки зору змісту, а з другого, розширюється в плані збільшення об'єктів впливу, збагачення і розвитку місцевих державних органів в роботі з кадрами.

Особливої уваги, у зв'язку з вищезазначеним, заслугоує питання про об'єкти та суб'єкти державної кадрової політики.

Протягом довгих років кадрова політика розглядалась як односторонній процес, який іде "зверху донизу" з яскраво визначеною централізацією керуючого впливу. При цьому головним і майже повним суб'єктом кадрової політики була КПРС, яка по суті зрослась з державними структурами. Всі інші суб'єкти кадрової політики лише виконували директивні вказівки.

Сьогодні суб'єктами кадрової політики - а під ними слід розуміти носіїв певних повноважень, прав і обов'язків при виробленні і реалізації кадрової політики - є народ, держава (а саме її органи), партії та рухи, економічні і суспільні об'єднання.

Об'єктами, які протистоять суб'єктами кадрової політики і на яких направлена предметно-практична діяльність останніх, є кадровий корпус в цілому, або окремі категорії кадрів (управлінські кадри, кадри окремих партій).

Коли мова йде про об'єкт державної кадрової політики, то до уваги беруться всі кадри суспільства, все працездатне населення. Тому об'єкт кадрової політики не можна зводити лише до керівних, або, навіть, управлінських кадрів. Держава через свої структури впливає на всі категорії працюючих. Саме

така точка зору покладена в основу кадрової політики України. Підтвердження цьому є прийняті указ Президента України № 1035 від 10 листопада 1995 р., яким затверджується Програма по роботі з керівниками державних підприємств, установ і організацій¹, та постанова Кабінету Міністрів України № 847 від 20 жовтня 1995 р., що вводить у дію Положення про формування кадрового резерву керівників державних підприємств, установ і організацій². Як бачимо державна кадрова політика не може залишатися поза процесами формування і раціонального використання кадрового потенціалу, організації управління персоналом окремих галузей і відомств.

На ці категорії кадрів держава впливає на засадах визнання єдності мети, пріоритетів, введення стандартів, ліцензування, податкових тарифів, правового регулювання трудових відносин, соціального захисту всіх працюючих, фінансової підтримки окремих кадрових програм і тощо. Таким чином, процес державного впливу не припиняється, а стає більш демократичним. Державне регулювання набуває характеру гнучкої взаємодії державних органів з кадровими службами інших структур, використовуючи при цьому методи рекомендацій, стимулювання, партнерства, фінансово-економічної підтримки, своєчасного інформування, а також моральні засоби. Суттєво зростає роль законотворчої і законотвірної діяльності в кадрових процесах.

Але все ж таки серед всіх категорій кадрів особливо складні і значимі функції виконують керівні кадри, які залишаються реальними носіями державної, економічної, політичної влади, багато в чому визначають технології, стиль всієї управлінської та інших форм трудової діяльності. Тому саме вони були і залишатимуться в центрі уваги держави, іншим є і буде характер державного управління цими кадрами.

Вище вже зазначалося, що з відмовою від командно-адміністративних методів управління економікою і децентралізацією управління соціально-економічними процесами значно звужилась сфера безпосереднього державного управлін-

¹ Вісник державної служби України. - 1995. - № 3-4. - С. 80-82.

² Там само.

ня кадрами. Таким безпосередньо управлінським об'єктом залишиться лише апарат органів влади і державного управління.

Відтак можна зробити висновок: нова кадрова політика не відмовляється повністю від державного регулювання організації праці значної частини працюючих, проте законом, який вимагає суворого дотримання, вона є тільки для державних службовців.

Однією з концептуальних позицій державної кадрової політики слід вважати визнання народу як першооснови її формування, тобто суб'єкта цієї політики, адже саме народ, його воля, інтереси є першоджерелом всіх повноважень держави.

Проте в реальному житті єдиного народу як соціальної спільноти людей не існує. Саме держава як політична організація народу найбільш повно відбиває волю його більшості, в тому числі і в кадрових питаннях. Народ реалізує кадрову політику головним чином через інститути держави. Обравши Президента України на виборах, народ делегує йому свої повноваження і функції, в тому числі і в кадровій політиці. Зокрема, за дорученням Президента розробляється державна кадрова політика України. Президент безпосередньо і за погодженням з Верховною Радою призначає і звільняє найвищих посадових осіб країни (ст. 106 Конституції України).

Те ж саме можна сказати і відносно народних депутатів України, в коло повноважень яких входить призначення на посади та звільнення з посад певної категорії державних службовців (ст. 85 Конституції України).

Отже, законодавчій гільці влади найбільш притаманне нормативне забезпечення кадрових процесів. Проте конструктивному вирішенню кадрових питань може заважати розбіжність точок зору, міжфракційні дискусії. Але, підкреслимо, що Верховна Рада вирішує, або приймає участь у вирішенні питань про призначення на ключові посади державного апарату, делегуючи їм повноваження самим вирішувати кадрові питання в межах своїх структур.

Слід зазначити, що все ж таки в реалізації кадрової політики, в підборі і розстановці кадрів, в управлінні персоналом найбільш конкретною і значущою є роль виконавчої влади. Тим більше кадри є перш за все компонентом управлінської діяльності.

Народ може впливати на кадрову політику і безпосередньо. Сьогодні все більше зростає роль кожного громадянина у виробленні та реалізації політики, в тому числі і кадрової, у визначенні того, хто чим буде керувати, як будуть вирішуватися питання організації і стимулювання його праці. У Конституції України зазначається: “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...” (ст. 38).

Розвиток місцевого самоврядування, надання громадянину права власності на частку основних засобів виробництва, надання свободи в підприємницькій діяльності створюють для людини нові умови, в тому числі як суб'єкта кадрової політики. Кожен може і повинен брати участь у формуванні органів влади і управління. На це вказують і безпосередні статті Основного Закону України, зокрема в статті 141 зазначається, що “територіальні громади на основі загального, рівного, прямого, виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях”.

Таким чином, саме держава як загальнонародна організація отримує від народу повноваження в кадровій політиці. Вона виступає головним суб'єктом кадрової політики, реалізуючи волю більшості громадян через гілки влади, делегуючи кожній з них певні функції в кадровій роботі. Виходячи із змісту Конституції України, в цьому простежується наступна тенденція: вищий представницький орган надає кадровій політиці силу закону - виконавчі органи реалізують цю політику, а судова влада контролює додержання законності в роботі з кадрами.

При цьому держава впливає на кадрові процеси, головним чином, за двома каналами: через закони, нормативні документи, управлінські рішення, а також через практичні дії чиновників державної служби, які постійно взаємодіють з кадрами інших структур, контролюючи від імені держави її закони.

Яким же є правове забезпечення кадрових процесів в Україні? Перші кроки в цьому напрямі були зроблені ще у 1994 р., зокрема було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 19 грудня 1994 р. № 853 “Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної

служби”¹. Але конкретна законотворча робота по правовому забезпеченню кадрової політики в Україні почалась в 1995 р. Це підтверджується низкою заходів: відповідно до Указу Президента України від 19 травня 1995 р. № 381 “Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій”², Указу Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 “Про систему підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців”³, яким була утворена Українська Академія Державного управління при Президентові України, розроблено і затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби⁴, Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій⁵, створено Раду по роботі з кадрами при Президентові України⁶, затверджено конкретні заходи, щодо реалізації програм кадрового забезпечення.

В розвиток цього Кабінетом Міністрів України прийнято низку постанов: від 27 липня 1995 р. № 560 “Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної виконавчої влади”⁷, від 20 вересня 1995 р. № 747 “Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади”⁸, від 20 жовтня 1995 р. № 847 “Про затвердження Положення про формування кадрового резерву керівників державних підприємств, установ і організацій”⁹.

Крім того, питання державної кадрової політики знаходяться в колі постійної уваги уряду, про що свідчить окремий розділ “Кадрове забезпечення органів державної виконавчої влади” в Програмі діяльності уряду¹⁰. Вказані проблеми

¹ Вісник державної служби України. - 1995. - № 1. - С. 73-77.

² Там само. - № 2. - С. 29-30.

³ Там само. - С. 30-32.

⁴ Там само. - № 3-4. - С. 7-25.

⁵ Там само. - С. 7-21.

⁶ Там само. - № 2. - С. 32-37.

⁷ Там само. - С. 51-59.

⁸ Там само. - С. 45-49.

⁹ Там само. - № 3-4 - С. 80-82.

¹⁰ Там само. - С. 74-76.

окремо розглядалися на засіданні Кабінету Міністрів України 31 липня 1995 р. і в розвиток виконання прийнятого протокольного рішення розроблено і затверджено розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 1995 р. № 645 “Заходи щодо підвищення престижу службовця”¹.

Цей пакет нормативно-правових актів повинен забезпечити проведення дійсно широкомасштабної державної кадрової політики.

Найбільш повне уявлення про шляхи проведення державної кадрової політики можна скласти, проаналізувавши Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій та заходи на виконання цих програм. Проте не можна не помітити таких недоліків, як: відсутність системності, комплексності, що б мали базуватися на забезпеченні єдності цілей, принципів і форм роботи з кадрами; відсутність всебічності й об’єктивності при вирішенні кадрових питань; розгляд кадрових проблем в динаміці, забезпечення злагодженої системи в кадровій роботі, її етапності. Кадрова політика має охоплювати кадрові проблеми всебічно, тобто необхідно бачити і виділяти економічні, соціальні, управлінські, правові, соціально-психологічні, моральні та інші аспекти.

Державна кадрова політика повинна бути загальною, багаторівневою, охоплювати весь кадровий корпус, всі кадрові процеси, незалежно від механізму і ступеню державного впливу на них.

Такої єдності та комплексності можна досягти за умови розробки Концепції державної кадрової політики. Концепція повинна утримувати в собі вихідні та основні теоретичні ідеї, які б обґрунтовували цілі, стратегію формування та використання кадрового корпусу. Концепція державної кадрової політики повинна стати її теоретичною основою і включати в себе перш за все аналіз реального стану кадрового корпусу з визначенням перспектив розвитку; чітке визначення суб’єктів і об’єктів кадрової політики, їх взаємозв’язків і взаємовідносин в кадрових процесах і, зокрема, роль держави; відпрацювання вихідних ідей, що визначають мету і змістовані пріоритети кадрової

¹ Вісник державної служби України. - 1995. - № 3-4. - С. 90-92.

політики, а також її принципи; визначення пріоритетних (на найближчий час) і перспективних напрямків роботи з кадрами.

І хоча, як зазначалося вже, проведено значну законодавчу роботу, на нашу думку, все ж актуальним залишається питання про розробку Концепції державної кадрової політики як стратегічного документа розвитку кадрових процесів. Головну мету сучасної державної кадрової політики, на якій базуватиметься цей документ, можна визначити наступним чином: забезпечити високий професіоналізм управлінського процесу і всі ділянки трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими, добросовісними працівниками, здатними забезпечити відродження України. Ця політика покликана визначити шляхи, засоби і механізми кадрового забезпечення реформ, максимально ефективно використовувати кадровий інтелектуальний потенціал, вироблення принципів і критеріїв відбору та розстановки кадрів за об'єктивними даними, стимулюючи їх службову і професійне зростання.

При розробці шляхів державної кадрової політики слід виділити **три основні напрямки**, а саме:

1) визначення суб'єктів кадрової роботи, їх функції, повноваження і відповідальність, причому як по "вертикалі" (співвідношення функцій і прав у вирішенні кадрових питань центральних, регіональних і місцевих органів), так і по "горизонталі" (між органами різних гілок влади, по відношенню до недержавних структур);

2) визначити поточні і найближчі завдання і пріоритети;

3) вибрати засоби, форми, технології роботи з кадрами в кожній конкретній сфері кадрової діяльності на засадах дотримання законності.

Державна кадрова політика має базуватися на загальних принципах та спиратися на належне організаційно-структурне і матеріально-фінансове забезпечення. Доцільно виділити наступні **організаційні принципи** державної кадрової політики: підбір кадрів за діловими, професійними і моральними якостями на засадах комплексної й об'єктивної їх оцінки; рівність і відкритість вирішення всіх кадрових питань демократично і гласно, однак з можливістю призначення на окремі посади; послідовності керівництва; забезпечення законності, дотримання нормативних вимог у вирішенні кадрових питань.

Тенденції розвитку українського суспільства свідчать, що персонал державної служби в найближчий час зіткнеться з новою ситуацією. Вона визначатиметься політичним і економічним плюралізмом, зростанням ролі науки в організації управління, розширенням застосування сучасних інформаційних технологій. Ці умови вимагають формування нового типу персоналу, особливо вищого рівня державної служби.

Роблячи висновки, слід зазначити, що в сучасних умовах державна кадрова політика повинна стати прискорювачем соціально-демократичних перетворень, центром усього управлінського процесу. Цілі та принципи кадрової політики можуть стати мобілізуючою й організуючою силою в координації і взаємодії всіх державних, економічних і громадських структур у вирішенні кадрових питань, у формуванні, розвитку та раціональному використанні всього кадрового потенціалу, в тому числі управлінського і підприємницького.



Тема VIII

Реформування державної служби в Україні

Розвиток державної служби в Україні в останні п'ять років був пов'язаний, передусім, з розбудовою державності, з встановленням принципу багатопартійності, поділом державної влади і, нарешті, із зміною конституційно-правових засад. Необхідність створення нової державної служби зумовлюється не тільки прийняттям Конституції України, а і всією законотворчою роботою.

Реформуванням державної служби постійно супроводжується державно-правове будівництво в різних країнах і в різні часи. В Україні ці процеси розпочалися в 1992 р. Підхід, за яким пішов наш законодавець у цих питаннях, полягає в тому, що Закон України "Про державну службу" регулює відносини лише в державних органах та їх апаратах. Такий підхід вважався на той час найбільш привабливим і реалістичним. Проте він має недоліки, які призвели до того, що після прийняття Закону виникла необхідність в уточненні багатьох сутнісних питань, зокрема таких, як: визначення меж державної служби, класифікація посад державних службовців та ін. Це потребувало подальшої великої законотворчої роботи. Загалом на кінець 1997 р. в розвиток Закону України "Про державну службу" було прийнято більш ніж 80 нормативних актів.

Процеси реформування державної служби виключно важливі для підвищення ефективності державного управління. Саме тому вони розглядаються як важлива складова адміністративної реформи в Україні.

Проте слід зауважити, що реформування державної служби, як і вся адміністративна реформа - це справа не одного року. Процеси реформування в інших країнах свідчать, що цей термін складає приблизно 10-15 років. Такі строки обумовлюються необхідністю структурних, організаційних, морально-

правових та інших змін і приведенням їх у відповідність до політичного і соціально-економічного життя.

Крім того, всі ці процеси повинні відбуватися комплексно, системно і послідовно, причому тут мається на увазі як внутрішня, так і зовнішня системність. Користуючись категоріями системного підходу, можна сказати, що реформування державної служби як підсистема, повинна бути органічною складовою всієї адміністративної реформи як системи. У той же час всі кроки всередині цієї підсистеми також повинні бути між собою узгоджені.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити декілька висновків.

По-перше, не дивлячись на те, що проблеми реформування державної служби є винятково важливі, все ж слід діяти розважливо і послідовно, щоб досягти кращих результатів у цьому напрямку.

По-друге, доцільно було б розробити комплексний, системний документ, де необхідно визначити мету, основні напрямки; відповідні заходи для їх реалізації, а саме: передбачити організаційно-правове, і, що дуже важливо - матеріальне забезпечення. Таким документом мала б стати Програма реформування державної служби.

По-третє, визначити єдиний орган, який би відповідав за розробку і виконання цієї Програми. Цей орган має однаково враховувати інтереси всіх гілок влади, а також мати право залучати до роботи необхідні структури.

У відповідності із цією пропозицією можна запропонувати наступне бачення цих проблем.

1. Насамперед необхідно визначити мету реформи державної служби. Такою метою є:

- ◆ покращання можливостей державного управління;
- ◆ ефективна діяльність апарату державного управління;
- ◆ посилення прозорості і відповідальності в системі державних органів;
- ◆ підвищення рівня послуг, що надаються державними службовцями.

2. Визначення напрямків, за якими повинно проводитися реформування державної служби.

А. Відокремлення політичних посад від посад державних службовців, про необхідність чого вже говорилося (див. тему II). Нині чинний закон не розрізняє політичних призначень і призначень на посади державної служби.

Сьогодні ми можемо констатувати лише те, що відповідно до статті 9 Закону України “Про державну службу” посади Президента України, Прем’єр-міністра України, членів уряду, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та арбітрів Вишого арбітражного суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Генерального прокурора України та його заступників не належать до посад державної служби. Відтак виходить, що їх можна зарахувати до політичних посад, проте на законодавчому рівні ці питання залишаються не визначеними. Таким чином, необхідно чітко визначити, які ж посади належать до політичних.

Б. Слід визначити статус посадових осіб, котрі не належать до політичних, але приближені до них у силу тих обов’язків, які вони виконують. Це, наприклад, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами уряду, заступники міністрів та ін. Ця категорія потребує окремого правового оформлення, оскільки її правовий статус суттєво відрізняється від статусу як звичайних державних службовців, так і політичних посад.

В. Змін потребує також правовий статус осіб, які обіймають посади патронатної служби. Виходячи із статті 15 Закону України “Про державну службу” (п. 5) “Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба)”.

Тимчасова природа такого призначення обумовлена статтею 31. Закону України “Про державну службу” (п. 3), де зазначається, що “відставка приймається або в ній дається мотивована відмова державним органом або посадовою особою, які призначили державного службовця на цю посаду”.

Таким чином, чітко простежується відмінність між державними службовцями, що отримали свою посаду внаслідок політичного призначення та державними службовцями, які обіймають посади внаслідок проходження конкурсу, стажування або включення в кадровий резерв.

Г. Все вищезазначене приводить до висновку про необхідність розробки класифікації державних посад в державних органах та їх апаратах. Про посади політичні та патронатної служби ми вже згадували. Тепер розглянемо безпосередньо посади державних службовців.

Склад державних службовців також не однорідний. Серед них виділяють керівників, спеціалістів з різним обсягом повноважень, технічних працівників.

В основу класифікації посад повинен бути покладений, перш за все, рівень освіти. При обійманні посади, крім рівня освіти, має враховуватися також кваліфікація державного службовця, час роботи на державній службі, вік службовця.

Можливо слід було б при класифікації посад взяти за основний критерій характер правових норм, якими регулюється правовий статус державного службовця.

У відповідності з таким критерієм вони поділятимуться на професійних державних службовців і “простих” державних службовців. У першому випадку правовідносини будуватимуться на нормах публічного права і відповідно повинні оформлюватися на рівні державно-правових установлень. Правовий статус “простих” державних службовців регулюватиметься нормами приватного права, зокрема приватно-правовою угодою.

Д. Ще одним напрямком реформування державної служби є законодавче оформлення правового статусу службовців органів місцевого самоврядування.

У Постанові Верховної Ради України “Про введення в дію Закону України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. зазначається, що “...дія цього Закону поширюється на працівників ... органів місцевого та регіонального самоврядування, які прирівнюються до відповідних категорій посад службовців...”

Сьогодні вказане положення вступає в протиріччя з Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, адже орга-

ни місцевого самоврядування не визнаються державними органами, відповідно і працівники цих установ не можуть називатися державними службовцями.

В органах місцевого самоврядування посади обіймають службовці, які структурно представляють особливу групу службовців і правовий статус яких повинен бути визначений окремим законом.

Однак це не означає, що між державними службовцями і службовцями органів місцевого самоврядування існують принципові відмінності. Різниця полягає, насамперед, у рівні компетенції, а також у джерелах, з яких виплачується заробітна плата службовцям. Що ж стосується традиційних елементів статусу державного службовця (права, обов'язки, проходження), то вони характерні і для службовців органів місцевого самоврядування.

Е. Проблеми вдосконалення роботи Головного управління державної служби також повинні розглядатися як один з напрямків у процесі реформування державної служби.

Зокрема, основною передумовою виконання Головдержслужбою своїх обов'язків є створення інформаційної мережі, до якої входили б дані про персонал і витрати на його утримання. Це допоможе скласти повнішу картину про розміри державної служби. Таким чином, важливою проблемою є розвиток технічних можливостей здійснення перевірок і контролю за посадами, заробітною платою та призначенням у кожній установі рівня центральних органів.

Крім того, з метою розбудови можливостей та підвищення ефективності управління державною службою, необхідно створити відповідні структури не лише на центральному, а й на регіональному і місцевому рівнях. Це, безумовно, поліпшить управління державною службою.

Є. Розробити комплекс заходів по запровадженню нової адміністративної культури державних службовців передусім у відносинах з громадянами.

Нові підходи до проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності державних службовців, і зокрема, у відносинах з громадянами полягають у принциповій зміні характеру цих взаємовідносин. Мова йде про необхідність розробки нової організаційної культури як сукупності цінностей у

відповідності з якими діють державні службовці в ході виконання своїх обов'язків.

Перехід до нової адміністративної культури означає, що необхідно змінити відносини між громадянами і державою, встановивши стандарти якості роботи державних службовців, з одного боку, і очікуваність поведінки по відношенню до будь-якого громадянина, з іншого.

Сьогодні головною рисою діяльності державних службовців повинен стати пріоритет прав та інтересів особи, в чому і проявляється основна соціальна сутність державної служби.

Для досягнення поставленої мети необхідно виробити нову управлінську ідеологію, провідниками якої виступатимуть державні службовці.

Для цього слід змінити звичне для управлінця мислення. Державне управління повинно піклуватися не про те як запобігти помилок, а про те як сформувати нову культуру управління, готовність до інновацій, до особистої відповідальності, воно повинно орієнтуватися не на начальство, а на служіння громадянам, на надання послуг громадянам. Ідея полягає в тому, щоб ідентифікувати певні види послуг, які надає держава громадянам, і які потрібно покращити.

3. Перелічені напрями реформування державної служби не є вичерпними, вони, на думку автора, є лише найбільш пріоритетними. Більш детально ці напрямки будуть розроблені Програмою реформування державної служби.

Зрозуміло, що всі заходи з модернізації державної служби, аби бути реалізованими, повинні набути загальнообов'язкового характеру. Мова йде про правове забезпечення процесів реформування державної служби. В цьому напрямку передбачається велика робота, а саме слід:

- ◆ внести зміни і доповнення в конституційно-правовому регулюванні відносин у сфері державної служби;

- ◆ розробити узагальнюючий Закон України "Про основні засади державної служби", який мав би включати загальні положення, вичерпну класифікацію державних службовців, систему організації управління державною службою тощо. Положення цього Закону мало б безпосередньо дію і загальне значення;

- ◆ привести у відповідність змісту до назви чинного Закону України “Про державну службу”;
- ◆ розробити Реєстр посад державних службовців;
- ◆ зробити відокремлення посад державних службовців від посад політичних;
- ◆ прийняти Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”;
- ◆ з метою надання державній службі соціального характеру, розробити низку законів, наприклад таких, як “Про адміністративні процедури”, “Про надання послуг населенню” та ін.

Зрозуміло, що зміни торкнуться і вже чинних нормативних актів: тих, якими встановлюється специфічне положення правового статусу деяких груп державних службовців (закони про міліцію, митницю, прокуратуру тощо); правових джерел, які стосуються оплати службової діяльності державних службовців, тих, які регулюють діяльність і організаційну структуру Головного управління державної служби тощо.

Першочергове значення для формування нової адміністративної культури має розробка і прийняття Кодексу поведінки державних службовців, який повинен ввібрати в себе норми громадянської моралі, кращі традиції і звичаї, зразки національної культури. Таким чином, можна було б сформува-ти єдині засади адміністративної культури державних службовців.

Мабудь доцільно було б об’єднати всі вказані нормативно-правові акти в єдиний узагальнюючий акт типу Кодексу державної служби України або подати цілісно в окремому розділі Адміністративного кодексу України.

Як бачимо, державна служба потребує свого подальшого розвитку. Це стосується і теоретичних розробок, і організації її діяльності, і законодавчого закріплення правовідносин, які в ній виникають.



Тема IX

Особиста тектологія (самоменеджмент) державного службовця

Самим сучасним засобом управління є вміння володіти собою, здатність вміти оцінювати свої позитивні і негативні риси, постійно підвищувати свій розумовий, моральний, фізичний і практичний потенціал. Не вміючи організовувати себе і управляти собою, не можна управляти державними, суспільними і приватними справами.

За змістом поняття “самоменеджмент” (самоуправління) близьке до понять “організація” та “самоорганізація”.

Виникнення теоретичного самоменеджменту пов’язано з іменем О.О.Богданова¹. Людина, за Богдановим, наділена тектологічною свідомістю і самосвідомістю, які відображають його організаційні зв’язки і функції. Після Богданова найбільш відомі концепції самоменеджменту належать німецькій школі раціональної організації часу (Лотар Зайверт²), американській школі раціоналізації життя (Дейл Карнегі³), раціонально-психологічній школі (Ніколаус Б. Енкельманн⁴, Мікаел Біркенбиль⁵).

Коли мова йде про менеджмент, мається на увазі, перш за все, професійна управлінська діяльність, яка не може бути імпровізацією. Самоменеджмент як компонент і доповнення до менеджменту також не є стихійною діяльністю суб’єкта управління. В цьому випадку об’єктом управління стає особа керівника, менеджера.

¹ *Богданов А.А.* Тектология: (Всеобщая организационная наука): В 2 т. - М., 1989.

² *Зайверт Л.* Ваше время - в ваших руках: Советы руководителям, как эффективно использовать рабочее время. - М., 1991.

³ *Карнеги Д.* Как завоевать друзей и как оказывать влияние на людей. - М., 1990.

⁴ *Энкельман Николаус Б.* Переживать с радостью. - М., 1993.

⁵ *Биркенбиль М.* Молитвенник для шефа. - М., 1993.

Самоменеджмент необхідний кожному, але більш за все він потрібен тим, хто зайнятий у сфері соціального управління, тим більше в сучасних умовах подолання дезорганізації суспільства і пошуку нової моделі суспільного устрою.

Що ж таке **самоменеджмент** за уявою сучасних науковців? Цікавою, на наш погляд, є точка зору К.І.Варламова і В.С.Карпичева, які пропонують наступну теоретичну модель самоменеджменту¹.

1. Самоменеджмент - динамічна система, така, якою важко управляти. Самоменеджмент - це менеджмент, який розгорнуто не зовні, а на суб'єкта управління - менеджера. У цьому випадку основними поняттями виступають: самоуправління, самоорганізація, самовиховання.

2. Самоменеджмент - це процес самодіяльності, подолання себе.

3. Самоменеджмент - випереджаюче відображення дійсності. Він не обмежується внутрішніми процесами, включає проектування зовнішнього середовища, в тому числі соціального, в інтересах суб'єкта управління.

4. Самоменеджмент - це глобальні проблеми людства, засіб організації життя. Його не можна сприймати як елементарний набір тих чи інших правил.

5. Нарешті, самоменеджмент - це творчість, імпровізація, нестандартний підхід. Його, так само як і управління, не можна "вкласти" в межі, він завжди багатший за теорію.

Цілі самоменеджменту:

- самовдосконалення особи як основна складова успіху в житті та діяльності;
- економія часу;
- раціональна організація самодіяльності;
- вплив і максимальне використання власних можливостей;
- аналіз помилок, прогноз небезпек;
- проектування зовнішньої середовища, подолання обставин.

¹ *Варламов К.И., Карпичев В.С.* Личная тектология (самоменеджмент).

- М.: Луч, 1993

Ключовим поняттям самоменеджменту, з точки зору теорії пізнання, є самоусвідомлення як регулююча функція діяльності людини. Самоусвідомлення виступає результатом самопізнання.

Торкаючись змістовного аспекту проблеми, слід відзначити:

- † проблеми самопізнання і самоусвідомлення;
- † проблеми масштабу та етапів життя, вибору та обґрунтування мети особистої роботи;
- † прийняття рішень, мотивація, резерви особистої продуктивності, контроль;
- † планування, структурування та економія часу керівника, можливості самонавантаження;
- † темпи життя, гармонія життєдіяльності;
- † проблеми переробки інформації, управлінської культури;
- † проблеми самоорганізації, саморегуляції, самоуправління, самовиховання.

У системі понять соціального управління самоменеджмент посідає одне із центральних місць і, як вже вказувалося, означає організацію особистої роботи керівника, управління собою. Одним з найважливіших факторів у житті людини, так само як і в діяльності керівника, є фактор часу. Управляти часом - це означає багато в чому управляти собою.

У деяких країнах із цієї проблеми створені спеціальні інститути. Відомим серед них є Інститут раціонального використання часу в Німеччині. Директор Інституту Л. Зайверт у своїй книзі "Ваш час - у ваших руках" пише, що самоменеджмент являє собою послідовне і цілеспрямоване використання випробуваних методів роботи в повсякденній практиці, для того щоб оптимально і змістовно використовувати свій час¹. На його думку, основна мета самоменеджменту полягає в тому, щоб використовувати власні можливості, подолати зовнішні обставини.

Л.Зайверт та деякі інші дослідники зводять основний зміст самоменеджменту до організації і техніки власної роботи, організації інформаційного забезпечення, організації комунікацій.

¹ Див.: Зайверт Л. Ваше время - в ваших руках. - М., 1991. - С. 18.

Існує інша точка зору, в основу якої покладено людинознавство. Менеджер - людина, особа, якій притаманні свій інтелект, почуття, характер, темперамент. Всі визначні теоретики і практики менеджменту, в тому числі Ф.Тейлор, А.Файоль, О.Богданов підкреслювали необхідність наявності у керівників розуму, освіченості, тактичності, технічних знань, енергійності, рішучості, чесності, вміння передбачати, організаторських здібностей. Таким чином, інша точка зору на особисту тектологію* полягає в тому, що вона розглядається як наука про організацію своєї життєдіяльності. Вихідним пунктом такої організації Богданов вважав *свідомість і самосвідомість*.

Відносно інших аспектів змістовного аналізу самоменеджменту.

Доцільно зупинитися на *питанні обрання мети*. В самоменеджменті узагальненою метою є оптимальна модель самодіяльності суб'єкта управління.

Для того, щоб досягти професійної мети сучасному керівникові потрібно вміти аналізувати реальні ситуації, які складаються в державних і місцевих відносинах; володіти вмінням знаходити засоби з'ясування різних інтересів; володіти здатністю відчувати передумови соціальних конфліктів; вибирати оптимальні варіанти вирішення виникаючих управлінських проблем і врахувати їх наслідки; вміти організувати реалізацію прийнятих рішень; налагодити облік, перевірку виконання; захищати виконання управлінських розробок; забезпечити контроль за діяльністю підвідомчих структур.

Крім того, сучасний службовець, а тим більше керівник, повинен постійно оцінювати свою підготовленість до вироблення і реалізації управлінських рішень, широкого використання у своїй діяльності сучасної техніки, розвитку системного мислення. Особливе значення має глибоке знання Конституції, законів, указів, інших нормативних актів на державному та місцевому рівнях, механізмів правового регулювання соціально-економічними процесами в регіонах, розмежування компетенції і функцій управлінських державних і місцевих органів.

* Термін "тектологія" походить від грецького дієслова "будувати", що відносно теми означає будувати своє життя.

Наступний аспект стосується *планування власного часу керівника*. План частіше за все сприймається як прообраз діяльності. Розробка плану (планування), поруч з моделюванням, прогнозуванням, проектуванням, належить до основних методів самоменеджменту.

Розкриваючи систему планування часу, можна запропонувати до розгляду матеріали Інституту раціонального використання часу (Німеччина)¹. Її директором Л.Зайвертом сформульовані такі принципи планування:

⇒ відсоткове співвідношення запланованого і незпланованого часу (60% - запланований час, 20% - непередбачувані обставини, 20% - спонтанний час);

⇒ системність;

⇒ реалістичність;

⇒ поновлення втрат;

⇒ фінансування результатів;

⇒ встановлення пріоритетів;

⇒ альтернативність;

⇒ делегування повноважень.

При плануванні часу велике значення відіграє техніка обліку робочого часу, а також наукова організація праці. На терені колишнього СРСР накопичено великий досвід, який значно поглиблює і зарубіжну практику. Роботи В.Г.Афанас'єва, П.А.Керженцева, А.К.Гастєва, В.В.Цветкова не тільки увібрали в себе, але й значно розвинули ідеї засновників наукової організації праці на Заході - Ф.Тейлора, Г.Емерсона, Г.Черча, А.Файоля.

Планування власного часу має різні форми, проте всі вони спрямовані на подолання хаосу у справах. Планування власного часу не є самоціллю. Проте воно повинно пронизувати життєдіяльність і поведінку керівника, надаючи його діям більшої змістовності.

Прийняття рішень, оформлене у вигляді вказівок, постанов, розпоряджень, указів, директив, а також законів, посідає центральне місце в управлінському циклі між встановленням

¹ Див.: *Зайверт Л.* Ваше время - в ваших руках. - М., 1991.

мети і плануванням, з одного боку, організацією і контролем з іншого. Прийняття рішень виступає частіше за все як вибір: мети, методів, засобів, цінносних орієнтацій і критеріїв; форм організації.

Прийняття рішень тісно пов'язане з *контролем*. Контроль виступає як функція управлінської діяльності будь-якої соціальної системи. Самоменеджмент як система також неможливо уявити без контрольних функцій.

Існує зовнішній і внутрішній контроль. Якщо зовнішній контроль побудовано на ситуаціях, то внутрішній (самоконтроль) - на мотивах. До форм самоконтролю належать: самоаналіз, самооцінка, самозвіт, тестування, соціологічне опитування.

Система прийняття рішень, яка будується на раціональному аналізі, включає і класифікацію рішень, консультації, участь представників робітників і службовців у прийнятті рішень, застосування методик, моделей, формалізованих процедур прийняття рішень, інші компоненти.

◆ Говорячи про обгрунтованість рішення, ми, по суті, торкаємось питань *продуктивності праці управлінця*. Характеризуючи обгрунтованість рішення, слід зауважити, що вона впливає з потреб, зачіпає певні інтереси і спирається на правове, фінансове, кадрове забезпечення, пов'язана із вибором критеріїв оцінки самого рішення - надійністю, економічністю, адаптованістю, технологічністю.

◆ Другий фактор продуктивності праці управлінця полягає в намаганні більше приймати основоположних рішень. У цьому випадку забезпечується домінуюча роль керівника, передумовлюючи всю систему рішень. Менше прийдеться викликати до себе співробітників по кожному питанню.

◆ Третій фактор - своєчасність прийняття рішень. Нагадаємо, що управління завжди ситуаційне. Часто буває, що прийняте рішення з якихось причин затягується, потім все ж таки приймається, але вже буває пізно. Ефект від такого рішення - максимальний, а часто - з протилежним знаком.

◆ Четвертий фактор - сміливість і ризик керівника. Приймаючи рішення, він бере на себе відповідальність. У випадку колективного рішення цю відповідальність ділять також інші, проте більша відповідальність лежить на ініціаторі рішення і першій особі.

◆ П'ятий фактор - мотивація, проробка механізму реалізації рішення. Для посилення аргументації ідеї мотивації при прийнятті рішень наведемо соціологічний блок, який використовується в конкретних дослідженнях мотивації:

- *знаємо, що і як, але не будемо робити;*
- *знаємо що, але не знаємо як;*
- *не вміємо, але повинні намагатися;*
- *знаємо, вміємо, робимо.*

◆ Шостий фактор - прорахування можливих наслідків. Основне в прорахуванні наслідків - незалежна експертиза.

Самоменеджмент керівника, принципи його самоорганізації, резерви продуктивності корелюються із загальними принципами управління¹ та принципами продуктивності².

Наведена нижче таблиця підтверджує вплив на продуктивність керівника розподілу праці, підпорядкування особистих інтересів загальним, обліку, точно поставленої мети (див. табл.1).

Таблиця 1

Загальні принципи управління (за А. Файолем)	Принципи продуктивності (за Г. Емерсоном)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Розподіл праці 2. Влада 3. Дисципліна 4. Єдність розпорядництва (командування) 5. Єдність керівництва 6. Підпорядкування власних інтересів загальним 7. Винагорода 8. Централізація 9. Ієрархія 10. Порядок 11. Справедливість 12. Постійність складу персоналу 13. Ініціатива 14. Єдність персоналу 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Точно визначені ідеали або мета 2. Здоровий глузд 3. Компетентна консультація 4. Дисципліна 5. Справедливе відношення до персоналу 6. Швидкий, надійний, повний, точний і постійний облік 7. Диспетчерування 8. Норми і розклади 9. Нормалізація умов 10. Нормування операцій 11. Стандартні інструкції 12. Винагорода за продуктивність

¹ Див.: *Файоль А.* Общее и промышленное управление // Управление - это наука и искусство / А.Файоль, Г.Эмерсон, Ф.Тейлор, Г. Форд. - М., 1992. - С. 21.

² Див.: *Эмерсон Г.* Двенадцать принципов производительности // Там само. - С. 34.

Самоконтроль тісно пов'язаний з самоавантаженням. Під впливом перенавантажень виникає зниження працездатності, стомлюваність, стрес. Тому треба вміти встановлювати пріоритети за критеріями терміновості й важливості.

Проблема переробки *соціальної інформації і комунікації*. Інформація, перш за все соціальна, виступає як основа для прийняття управлінських рішень. Точніше, інформація поряд з комунікацією (обмін інформацією) необхідна в усіх фазах процесу самоменеджменту, управлінського циклу. Це демонструє наведена нижче схема (див. рис. 1).

Традиційні джерела інформації: книги, преса, телебачення, радіо, статистика, особисте спілкування, інформаційний облік. Нетрадиційні джерела: соціологічні, соціально-психологічні дослідження, наукові конференції, симпозиуми, наукові публікації.

Переробка інформації - це розумова праця, пов'язана, по-перше, з пошуком необхідної інформації, по-друге, із захистом від інформаційного перевантаження, і, по-третє, з попередженням втрати особливо важливої інформації.

Стосовно самоменеджменту як комунікації.

Відомо, що найбільш досягають успіху ті, хто є більш комунікабельним. Традиційно під комунікацією розуміють, перш за все, спілкування, роботу з людьми, поїздки, відрядження.

Комунікація не зводиться до інформації, має свою специфіку, пов'язану із спілкуванням¹, "обробкою людей людьми", обміном думками, ідеями, діяльністю.

Визнання цього факту дало у свій час можливість широкого втілення в управління теорії і практики людських стосунків, поштовхом для якого були соціально-психологічні експерименти Елтона Мейо і Фріца Ротлісбера. Саме теорія і практика людських стосунків не тільки показала певну неспроможність традиційної (тейлорівської) школи управління, побудованої на ієрархії, підпорядкуванні, але породила нову школу управління, школу гуманістичного виклику.

Зауважим, що можна керувати організацією, людськими ресурсами, персоналом, підлеглими, але не людьми, людиною, особою. Хто не бачить суттєвої різниці в цьому, здійснює не керівництво, а диктат.

¹ Див.: *Гримак Л.П.* Общение с собой. - М., 1991.

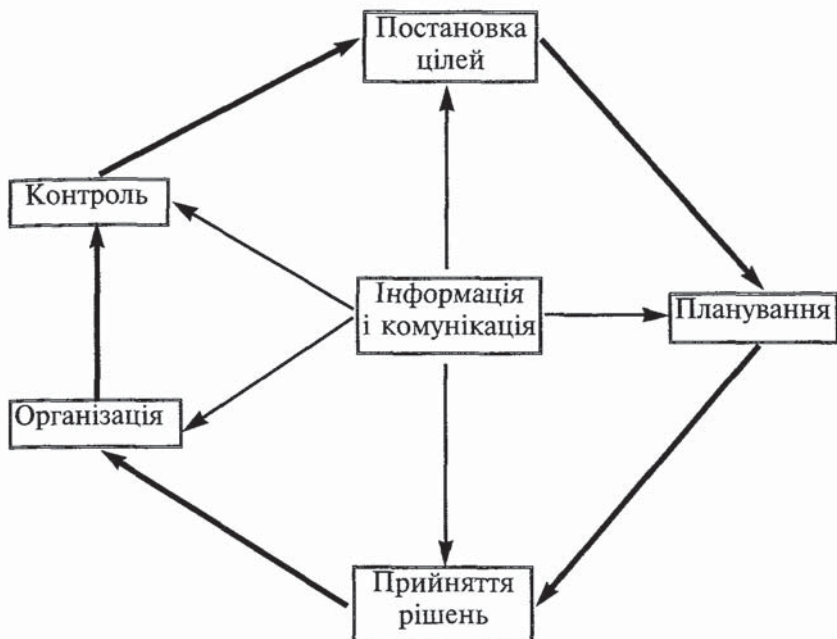


Рис. 1

Позначимо фактори, які впливають на здібності людини “будувати, зберігати і, якщо треба, відновлювати персональні відносини”, за дев’ятьма ознаками Едгара Шейна:

- 1) самопізнання та відчуження себе як особи;
- 2) здатність правильно розуміти цінності інших людей;
- 3) культурно-моральна скромність;
- 4) додана активна орієнтація на вирішення проблем - переконання, що міжособистісні та міжкультурні проблеми можна вирішити;
- 5) особиста гнучкість - здатність приймати різні реакції і підходи, котрих потребують обставини;
- 6) вміння вести переговори - здатність творчо досліджувати різницю, знайти будь-який загальний інтерес і вирішити проблему;
- 7) міжособистісний і міжкультурний такт - здатність вирішувати проблеми з людьми, не принижуючи їх гідності;

8) стратегії та навички відновлення відносин - здатність відроджувати і відновлювати розірвані особисті стосунки з іншими людьми;

9) терпимість¹.

Крім того, професійний керівник повинен володіти риторикою, вмінням правильно висловлювати свої думки, переконувати. Останній фактор не означає, що керівник завжди повинен залишатися на своїх позиціях, а лише те, що він повинен вміти аргументовано довести ефективність і раціональність запропонованого ним рішення. При цьому йому має бути притаманною така риса характеру, як вміння слухати і чути.

Для керівника також важливо вчитися мові жестів, вмінню дивитися, говорити, посміхатися, бути спостережливим.

Узагальнюючи вищенаведене, можна сказати, що культура спілкування, мови, уміння ладити з людьми виступає критерієм комунікабельності і комунікативної компетентності керівника, менеджера, державного службовця.



¹ Див.: Управленческое консультирование. - М., 1994. - С. 327.

Тема X

Зарубіжний досвід організації та функціонування державної служби

Державні службовці складають численну армію працюючих в будь-якій країні світу. Як в Україні, так і в зарубіжних країнах поняття “державний службовець” розглядається в широкому і вузькому розумінні. В широкому розумінні до державних службовців належать різні категорії працівників, зокрема вчителі і лікарі, працівники державних бібліотек, професори державних університетів, працівники пошти, телеграфу тощо. Власне державні службовці (у вузькому розумінні) - це особи, які наділені виконавчо-розпорядчими повноваженнями від імені держави. В деяких країнах їх зараховують до чиновників.

У багатьох зарубіжних країнах більш широку категорію державних службовців відносять до публічної служби, а власне державних службовців - до так званої цивільної служби. Останню розуміють як одну з різновидів публічної служби, її ядро, яке складають, передусім, службовці міністерств центрального і місцевого апаратів, котрі приймають участь у розробці та прийнятті рішень політичного характеру.

Крім цивільної служби, в країнах англосаксонського права виділяють сувору підпорядкованість державних службовців згідно з класами, рангами, розрядами, чинами. Відповідно до посад у службовій ієрархії в Індії закон поділяє чиновників на три класи, у Франції та Німеччині - на чотири.

До складу класу, як правило, входять: адміністратори, професіонали, виконавці, вищі технічні службовці, канцелярські працівники, субклерки і обслуговуючий персонал. Найвище положення у класу адміністраторів. Вони обіймають посади голів департаментів міністерств, заступників секретарів міністерств, парламентських секретарів. Міністри, заступники міністрів до цього класу не належать - вони є політичними діячами.

На сходинку нижче стоять професіонали. Це - інженери, лікарі, архітектори, які працюють у складі міністерств та їхніх місцевих органів. Між ними і адміністраторами нерідко

існують колізії, оскільки професіонали, хоч і мають знання, проте позбавлені політичного впливу. Професіонали покликані оцінювати з наукової точки зору запропоновані політичні рішення.

Виконавці і вищі технічні службовці повинні реалізувати завдання, які їм доручені. Субклерки і обслуговуючий персонал є технічними працівниками.

У більшості країн світу вступ на державну службу відбувається або шляхом порівняння документів про рівень кваліфікації (свідчення про освіту, рекомендації з попереднього місця роботи тощо), які подаються претендентом (Німеччина, Швейцарія, Нідерланди, Данія), або шляхом спеціального іспиту (Англія, Канада).

Паралельно з конкурсним порядком заміщення посад (класифікована державна служба), існують політичні посади, які вільні від конкурсу.

Державні службовці користуються привілеями незмінності за партійно-політичними ознаками. Зміна уряду не тягне за собою звільнення чиновників. За винятком посад політичного характеру вони залишаються на своїх місцях.

Чиновники користуються дискреційними повноваженнями (тобто правом вирішувати справи на свій розсуд у межах закону) і несуть відповідальність за свої дії.

Відрізняють два види відповідальності чиновників: перед третіми особами і за порушення ними службових обов'язків безпосередньо перед державою. У першому випадку закон часто звільняє самого чиновника від відповідальності, за нього відповідає державний орган, в якому працює чиновник. З одного боку, держава таким чином виводить чиновника за межі відповідальності. А з іншого, орган управління бере відповідальність на себе, створюючи кращі умови для виправлення помилки. У свою чергу сам державний орган вживає заходи для покарання чиновника. По відношенню до держави передбачається необмежена особиста відповідальність державних службовців.

Часто при порівнянні систем державної служби в різних країнах їх поділяють на дві великі категорії - кар'єру (закриту) та посадову (відкриту) системи.

Кар'єрна система державної служби ґрунтується на ідеї державної служби як своєрідного лідера суспільства і розгля-

дається як професія, що зумовлює підвищений соціальний статус і деякі привілеї для державних службовців.

У кар'єрній системі в основному використовується багатофункціональний підхід при відборі кандидатів. Вважається, що державний службовець повинен мати здібності, щоб обіймати різні посади протягом своєї кар'єри. На всіх рівнях прийому на службу в кар'єрній системі в ході конкурсу оцінюються не знання в якійсь конкретній формі, а загальна освіченість, ясність у висловлюванні думок, професійна спеціалізація, здібності до аналізу і узагальнення, висока культура.

При посадовій системі інший підхід. Працівники приймаються на конкретні посади, які потребують конкретних фахових знань, тобто це вузькоспеціалізований підхід. Проте слід зауважити, що у чистому вигляді наведений поділ не існує в жодній з країн.

Розглянемо більш детально основні питання організації і функціонування державної служби у Франції, Великобританії, США, Німеччині.

Франція

Законодавство про державну службу, яке діє сьогодні у Франції, - це результат повоєнних реформ. У Франції до державних службовців належать всі службовці держави - її законодавчих, виконавчих, судових органів. Крім державної служби, законом 1984 р. введено також публічну службу місцевих співтовариств.

Всі державні службовці поділяються на дві великі категорії. Першу складають цивільні службовці державної адміністрації, а також місцевих співтовариств і публічних установ. Правовий статус цих службовців регулюється Загальним уставом службовців держави і місцевих співтовариств, який складається з чотирьох законів.

Другу категорію складають військовослужбовці, працівники судів і парламенту, які мають свої спеціальні установи. Крім них спеціальні установи мають також працівники поліції, авіадиспетчери, деякі служби цивільної авіації.

У Франції існує таке поняття, як "корпус" службовців. Воно об'єднує службовців, які виконують однакову роботу і обіймають однакові посади (наприклад, корпус контролю об'єднує всіх інспекторів). Таких корпусів службовців майже

І тис. і на членів корпусів, крім Загального уставу, розповсюджуються ще їхні особливі устави.

Цивільні службовці залежно від важливості і складності роботи поділені також на **чотири класи**: А, В, С, Д. На клас А покладається вироблення управлінських рішень. На службовців класу В покладається реалізація вищезгаданих управлінських рішень. Клас С включає спеціалістів, а клас Д - це допоміжний персонал.

Крім класів і корпусів існують **розряди (ранги)**, які присвоюються державному службовцю за результатами конкурсних іспитів.

У Франції діє складна система відбору державних службовців. Причому конкурс вважається найкращим шляхом для претендента на ту чи іншу посаду. Загальний устав передбачає проведення конкурсу стосовно більшості категорій службовців.

Проте самі вищі і нижчі посади не підпадають під конкурсну систему: обіймання найвищих посад відбувається шляхом призначення, а на найнижчі посади персонал набирається за допомогою тестів та іспитів за спеціальністю.

Конкурс проводиться або у вигляді іспитів, або за ступенями і званнями шляхом порівняння послужного списку кандидатів. Паралельно проводяться, як правило, три конкурси: перший - для випускників вузів; другий - для кадрових службовців; третій - для тих, хто вступає у Національну адміністративну школу.

Переміщення і просування по службі відбувається в середині корпусів, по класах і по розрядах. Можливо, наприклад, переміщення всередині одного і того ж корпусу службовців з однієї роботи на іншу в тому ж розряді, іноді із зміною місця проживання, причому як за згодою працівника, так і без його згоди. Можливе просування вгору по ієрархії в тому ж корпусі, в тій же посаді, і в тій же установі.

Службовці просуваються також по розрядах і класах. По розрядах просування залежить в основному від вислуги років: кожні 1,5 - 2 роки чиновнику, який успішно пройшов атестацію, присвоюється наступний розряд і більш висока заробітна плата. Якщо атестаційна оцінка погана, просування затримується, проте, незалежно від темпу, всі службовці просуваються по службі.

Для просування по класах подібний автоматизм не характерний, адже тут можливе просування або за вибором керівництва, або за конкурсом. Просування здійснюється на основі атестації - кожному службовцю його безпосереднім керівником дається щорічно оцінка в балах у вигляді розгорнутої характеристики.

Державні службовці у Франції мають політичні і соціальні права. До перших належать: свобода совісті; свобода вступу до політичних партій і обіймання в них керівних посад; можливість висування своєї кандидатури на виборах із збереженням посади на час і після виборів. Стосовно соціальних прав - службовці мають право на створення профспілок, на участь в управлінні установою, на страйки (проте деякі категорії службовців позбавлені такого права, а саме - поліцейські, працівники виховних установ, диспетчери повітряних ліній).

До обов'язків службовців входить: сумлінна праця на своєму робочому місці; збереження професійної таємниці; незалежність від стороннього впливу; неможливість сумісництва в інших державних і приватних організаціях тощо.

Оплата праці службовців складається з трьох частин: основного утримання, додаткової винагороди і соціальних пільг. На початку кар'єри службовці одержують, як правило, меншу заробітну плату, ніж працівники підприємств і приватних фірм, але з роками утримання державного службовця зростає і під кінець служби він отримує більше ніж згадані категорії працюючих, що забезпечує йому стабільність і впевненість у завтрашньому дні.

До додаткових виплат належать: надбавки на проживання, надбавки на членів родини тощо. Що стосується соціальних пільг, то вони полягають передусім в особливому пенсійному забезпеченні, а також більш привілейованому соціальному забезпеченні¹.

Німеччина

Специфіка німецької державної служби полягає в тому, що поняття державного службовця є не однозначним і фактично охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і праців-

¹ Див.: Гоударственная служба и государственные служащие во Франции. - М., 1994; Местная государственная служба во Франции. - М., 1993; *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. - М.: Логос, 1998.

ників. При цьому зв'язки чиновників з державою розглядаються як публічно-правові, а службовців і працівників - як приватно-правові. Чиновники призначаються довічно, а із службовцями і працівниками укладається трудова угода, яка може бути розірвана. Оплата праці чиновників - це встановлене грошове утримання, а праця службовців і працівників оплачується згідно з тарифними угодами. Чиновники отримують державну пенсію: службовці і працівники отримують пенсію на основі договору про соціальне страхування.

Таким чином, чиновники відрізняються за своїм правовим положенням від службовців і працівників. Відповідно до чинного законодавства Німеччини чиновником називається "той, хто перебуває в державно-службових відносинах на засадах присяги вірності з юридичною особою публічного управління і виконує за дорученням останнього публічно-правові функції"¹.

Німецьке законодавство особливо підкреслює, що відносини чиновництва - це публічно-правові відносини, де з одного боку виступає чиновник, а з другого - держава, федерація, земля, інші установи публічного характеру.

Основним нормативним актом, що регулює правовий статус чиновництва, є Федеральний закон про чиновників прийнятий в 1953 р. і діючий зараз в редакції 1985 р. Цей закон дає загальне визначення статусу чиновників, в ньому сформульовані принципи їхнього призначення, просування по службі, визначені права і обов'язки, умови, яким повинен відповідати чиновник.

До чиновників належать: чиновники державного апарату, судді, викладачі шкіл і вищих навчальних закладів, військово-службовці, працівники пошти, залізниці, державних банків.

Законодавством Німеччини передбачається для чиновників чотири категорії чинів (нижчі, середні, підвищені, високі) та 16 рангів.

Посада чиновника заміщується шляхом конкурсного відбору. До остаточного зарахування на посаду чиновник повинен пройти випробувальний термін.

¹ Див.: Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие. - М.: Изд-во "Спартак", 1996. - С. 115

Система просування по службі суворо регламентована законами. Під просуванням по службі розуміють призначення чиновника на іншу посаду з більш високою ставкою основного окладу та іншою назвою. Підставою є службові характеристики чиновника.

У той же час під підвищенням по службі розуміють перехід у наступний ранг. У цьому випадку підставою може бути: відповідна освіта; здача спеціальних іспитів на підвищення рангу; успішне виконання завдань, які стосуються посади більш високого рангу¹. У нижчих посадових групах при оцінці роботи “добре” підвищення відбувається через 6 років, а при оцінці “досить задовільно” - через 8 років. У середніх та вищих групах підвищення регламентується для кожної посади окремо.

Основними принципами розбудови апарату професійного державного чиновництва можна назвати наступні: принцип довічної служби; принцип виплати грошового утримання відповідно до посади, що обіймають; принцип соціального забезпечення за рахунок держави.

Згідно з Федеральним законом про чиновників “чиновник служить не окремій партії, а всьому народу”. Відносно чиновників в Німеччині не встановлюються вимоги про “деполітизацію” і “департизацію”. На практиці ж більшість державних службовців ФРН дотримуються певних політичних поглядів, а майже 40 відсотків чиновників є членами політичних партій. Більше того, політичні партії намагаються ввести в державний апарат якомога більшу кількість своїх прихильників. Із зміною уряду, як правило, змінюється 20 відсотків керівного персоналу міністерств і відомств².

На відміну від інших країн кар’єра державного службовця не є альтернативою політичній кар’єрі, навпаки, дуже часто це передумова для успішної політичної діяльності.

Характерною для німецької державної служби є наявність політичних і почесних чиновників.

¹ Див.: *Волгин А.П., Матирко В.И., Модин А.А.* Управление персоналом в условиях рыночной экономики (опыт ФРГ). - М.: Изд-во “Дело”, 1992.

² Див : *Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие.* - С. 118.

Інститут політичних чиновників склався ще наприкінці ХІХ ст. Зміст його полягає в тому, що разом з урядом або окремими міністрами приходять, а потім йдуть зі своїх посад найбільш близькі до його політичної програми співробітники адміністрації. До почесних чиновників зараховують осіб, що мають цивільну професію і яких призначають на почесну посаду без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечення.

Основною формою контролю за діяльністю чиновників виступає адміністративна юстиція. Вона діє і як система спеціальних адміністративних судів. Суди першої інстанції створюються, як правило, у великих містах. Другою інстанцією є верховні адміністративні суди земель (всього їх 16). Третьою, вищою, інстанцією виступає Федеральний адміністративний суд. Адміністративні суди наділені компетенцією по всіх питаннях відносно статусу чиновника: його призначення, прав, обов'язків, утримання, соціального забезпечення, звільнення і пенсії. Більшість німецьких юристів високо оцінюють роль адміністративних судів, вважаючи що "в результаті діяльності адміністративних судів управління справами стає ліберальнішим, а держава демократичнішою"¹.

Сполучені Штати Америки

Початок сучасної цивільної служби в США покладено в 1883 р. Законом про цивільну службу. Цим актом було відмінено систему "добичі", відповідно до якої президент, який одержав перемогу на виборах, міг повністю замінити всіх посадових осіб. Закон ввів у дію нову систему (систему заслуг) і конкурсні іспити для призначення більшості посад.

Сьогодні основним нормативним актом у сфері цивільної служби США є Закон про реформу цивільної служби 1978 р. Цим законом створюються три незалежні органи - Управління по керівництву персоналом, Управління особливого радника і Рада по охороні системи заслуг. Крім того, Закон 1978 р.

¹ *Renss H.* Ein jahreshundert Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland. - 1963. - № 9. - S. 32.

передбачив проведення щорічної оцінки роботи службовців, посилив їх заохочення шляхом більш широкого застосування премій і створив нову групу службовців - Службу старших керівників¹.

Службовці, які підпадають під юрисдикцію Управління по керівництву персоналом, поділяються на 18 розрядів (ступенів) а саме:

- 1 - 4 розряди - нижчий персонал;
- 5 - 8 розряди - виконавчий персонал;
- 9 - 14 розряди - середній керівний персонал;
- 15 - 18 розряди - вищий керівний персонал.

До Служби старших керівників віднесені посади 16-23 розрядів. Вони мають особливий порядок відбору, заохочення, просування, звільнення і пенсійного забезпечення.

Не всі федеральні службовці є цивільними службовцями. До їх числа не входять: посадові особи, що знаходяться на "урядовій службі" і змінюються новим президентом; військовослужбовці; обслуговуючий персонал урядових органів, який заміщується поза конкурсом, інші категорії службовців.

У США існує складна, детальна класифікація робіт і посад залежно від складності обов'язків і відповідальності, з якими тісно пов'язана оплата праці.

Управління по керівництву персоналом в США (Office of Personnel Management - OPM) лише сприяє відомствам у роботі по підборі кадрів і не здійснює прямого набору.

Управління по керівництву персоналом збирає і розсилає спеціальну рекламну інформацію по укомплектуванню штатів міністерств і відомств; є спонсором бірж праці для спеціальних посад і працює з відомствами по розробці стратегічних планів укомплектування штатів. Набір кадрів у цивільній службі США децентралізований, основну міру відповідальності в цій сфері несуть міністерства і відомства, хоча керівники цих органів отримують реальну допомогу при наборі кадрів від відповідних центральних організацій.

¹ Див.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты /Под ред. О.А Жидкова. - М.: Изд. группа "Прогресс": "Универс", 1993. - С. 287-293.

Формування штату службовців може відбуватися на конкурсних засадах і шляхом позаконкурсних переміщень.

Конкурсний відбір може бути “внутрішнім” і “зовнішнім”. Керівники в США вільні у вирішенні питання пошуку “внутрішніх” або “зовнішніх” кандидатів для укомплектування штатів, хоча більшість із них починає пошук саме з числа “внутрішніх” кандидатів.

Повноваження по формуванню штатів своїх службовців мають всі міністерства і відомства, при цьому посади класифікуються або Управлінням по керівництву персоналом, або керівниками вказаних державних органів, залежно від того кому ці повноваження надані.

Американський керівник може встановлювати спеціальні кваліфікаційні вимоги до посади, проте його повноваження в цій сфері є незначними.

При оцінці кандидатів основна увага приділяється перегляду документів, що виключає для більшості кандидатів контакт з комісією. Процес проведення оцінки спирається в основному на письмову доповідь кандидата. Найбільш важливим джерелом інформації про кандидатів для комісії є анкета, яка подається кожним кандидатом на розгляд. Вона дає інформацію про попередні посади, освіту, спеціальну підготовку тощо. Крім того, в обов'язковому порядку розглядається попередні оцінки роботи кандидата, його заохочення і нагороди.

За результатами роботи комісії кандидатів, залежно від набраної кількості балів, класифікують на тих, хто “придатний більше всього” і тих, хто “придатний”. Максимальна кількість “придатних більше всього” кандидатів може значно змінюватися від 3 до 10 на одну посаду. Завданням комісії є також запис “придатний більше всього” кандидатів у сертифікат на просування. Цей запис робиться або в порядку убування кількісного значення оцінок, або за алфавітом.

Керівники можуть вибрати будь-якого кандидата, записаного в сертифікаті на просування, оскільки кандидати, затверджені як “придатні більше всього”, мають рівні шанси на просування.

В США є певна специфіка у відборі кандидатів на посади вищих чиновників. Якщо відбір не робиться з формально встановленого фонду кандидатів міністерства або відомства, за-

кон передбачає розгляд інших кандидатів з інших відомств і дозволяє комплектування штатів з неурядових джерел.

Такий порядок призначення на вищі адміністративні посади було введено наприкінці 60-х рр. президентом Джонсоном. Вищим адміністративним чиновником було надано особливого статусу, відповідно до якого будь-яка посадова особа вищої категорії може бути вільно переміщена з однієї установи в іншу. Таким чином, політичне керівництво має у своєму розпорядженні весь “вищий корпус” і може розставляти кадри на свій розсуд, що має метою наближення верхівки адміністраторів до політичного керівництва.

“Внутрішні” кандидати, які не пройшли конкурс, можуть попросити надати їм інформацію відносно своєї оцінки відповідності посадовим вимогам. Вони можуть також одержати пораду щодо майбутнього права стосовно того як обійняти ту чи іншу посаду. Ця інформація надається представниками відділів кадрів.

Формування персоналу державних органів може відбуватися також із “зовнішніх” джерел.

У США, коли міністерство або відомство хоче аби вакантну посаду обійняв “зовнішній” кандидат, воно просить ОРМ надати список осіб (він називається сертифікат), які мають право бути призначеними на посаду. Керівник визначає вимоги за посадою. Сертифікат може складатися з відносно великої кількості імен, що перелічені в порядку отриманих оцінок. Керівникові необхідно відібрати з кращих кандидатів три “дійсних” кандидати.

ОРМ забороняє проведення додаткових іспитів у міністерствах та відомствах для кандидатів, які успішно пройшли екзаменаційні випробування в ОРМ. Проте ця заборона не заважає проведенню оцінки порівняльної якості кандидатів. Важливо, що керівник може вигідно використати ці методи оцінки, крім співбесіди, аби більш якісно провести відбір, але він не може використати результати цих додаткових засобів оцінки, тобто заперечувати проти будь-якого кандидата, записаного у сертифікаті.

У США за певних обставинах можуть здійснюватися позаконкурсні процеси формування штатів службовців. Зокрема існує п’ять ситуацій при наборі кадрів, де керівники можуть

призначити людей поза конкурсом, а саме: перекласифікація; відновлення; перепризначення тимчасових службовців, переміщення і реклама в певних сферах підготовки, включаючи формальну підготовку і попередній план просування службовців.

У Законі про реформування цивільної служби 1978 р. значна увага приділяється політичній діяльності державних службовців. Ця діяльність, на відміну від Німеччини, значно обмежена. Виняток існує лише для вищих посадових осіб з найближчого оточення президента.

Згаданий Закон включає також етичний кодекс державної служби.

Великобританія

Основи цивільної служби у Великобританії були закладені в 1850-1870 рр. Тоді було введено відкриті конкурсні іспити для вступу на державну службу, заснована незалежна від інших адміністративних органів Комісія цивільної служби як керівний орган системи набору службовців.

В основу цивільної служби було покладено принцип відокремлення управління від політики. Відповідно до цього принципу посадові особи поділяють на політиків, яких можна змінити і незмінних адміністраторів.

Цивільними службовцями є працівники міністерств і центральних відомств, їх робота оплачується за рахунок коштів, які виділяються парламентом. В Англії існує також поняття "службовець публічного сектора". Воно є більш широким і, крім цивільних службовців, включає в себе: політичних діячів, суддів, військовослужбовців, службовців поліції, органів місцевого самоврядування та публічних корпорацій, вчителів і працівників національної служби охорони здоров'я.

У той же час інститут сучасної цивільної служби Великобританії склався відносно недавно - у 70-ті рр. нашого століття. У цей період в країні проводились адміністративні реформи. Комітет з реформи цивільної служби очолив лорд Фултон. Він подав урядові доповідь "Цивільна служба", яка мала 158 рекомендацій. Всі вони були прийняті урядом¹.

¹ Civil service. Report of the Committee 1966-1968. - Voi.I. - L., 1968.

Комітет Фултона запропонував принципово нову модель цивільної служби - менеджеральну. Ідея полягала у тому, щоб перейняти методи керівництва в бізнесі, які є більш раціональними та ефективними.

Проведення реформи почалось в 1971 р. з відміни системи класів. До цього моменту у Великобританії існувало 47 загальних класів цивільних службовців і 1400 департаментських класів¹.

Всіх цивільних службовців було поділено на категорії і групи, всередині яких посади поділялися на розряди. Група старших політичних і адміністративних керівників є вищою і включає постійних секретарів міністерств, їх заступників і помічників заступників. Ці керівники зараховуються на посади і перебувають на них в особливому порядку, вони несуть відповідальність перед міністром за керівництво у своїй галузі адміністративно-державного управління.

Всі інші службовці поділені на декілька категорій. Перша - "загальна" категорія - включає групи: адміністраторів (старші виконавці, учні-адміністратори, секретарі-помічники тощо); економістів, статистиків, співробітників служби інформації. Адміністративна група вирішує велике коло повноважень - від координацій діяльності державного апарату управління і керівництва роботою міністерства до виконання звичайних канцелярських обов'язків.

Друга категорія - наукові працівники, тобто ті, хто зайнятий професійною підготовкою державних службовців. Третя категорія - технічні спеціалісти (архітектори, інженери). Є також категорія допоміжно-технічного персоналу: друкарки і стенографістки, особисті секретарі, посилені².

Набір старших службовців і деяких інших кандидатів здійснюється Комісією цивільної служби.

Введено письмовий іспит і співбесіда. Іспит базується на програмах університетів Оксфорда і Кембриджа, які і готують в кінцевому рахунку основну частину державної еліти.

¹ Див.: Гражданская служба основных капиталистических стран. - М.: Наука, 1977. - С. 141.

² Див.: Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. - М., 1984. - С. 103-104.

Для набору в категорію адміністраторів приймаються заяви від випускників університетів у віці від 20 до 28 років. Іспити в цю категорію складаються з письмової доповіді по загальним предметам; тестів та інтерв'ю.

Всі, хто пройшов конкурс отримують від комісії посвідчення службовця, яке дає право на заміщення відповідної посади. Їм гарантується зайнятість і передчасні звільнення бувають дуже рідко.

Призначення на посади службовців вищої групи проводиться міністерством цивільної служби, а призначення на інші посади - відповідними міністерствами, які з 1991 р. самі здійснюють набір під контролем Комісії цивільної служби.

Просування по службі відбувається в кожній групі по-різному. Адміністративні і політичні керівники призначаються міністерством у справах цивільної служби. При міністерстві існує спеціальний відбірковий комітет по призначенню керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний список всього штату вищих адміністраторів. Він складений за допомогою ЕОМ і в нього входять дані про освіту, професію, стаж службовців. При цьому комітеті також існує спеціальна група, яка розглядає питання про просування по службі вищих адміністраторів.

Для інших чиновників існує практика щорічних звітів, які складаються на рівні міністерств. Кожен звіт готується чиновником, який стоїть на одну-дві сходинки вище відносно осіб, вказаних у звіті. Звіти здаються в Раду по просуванню міністерства. Члени цієї Ради призначаються міністром, останній також приймає остаточне рішення про підвищення по службі чиновників¹. Необхідно зауважити, що просування по службі і переміщення із міністерства в міністерства, із групи в групу в англійській цивільній службі ускладнено.

Цивільна служба передбачає деякі обмеження на свободи службовців. Так, службовцям вищих груп заборонено займатися загальнодержавною політикою, а приймати участь у місцевій політичній діяльності можна лише з дозволу керівництва відповідного міністерства, відомства. Такий же дозвіл на

¹ *Силин А.* Кадровые службы и методы оценки работников (зарубежный опыт) // Человек и труд. - 1992. - № 2. - С. 46-47.

участь у політичній діяльності вимагається і для цивільних службовців нижчих груп¹.

Для службовців міністерств і відомств існують обмеження також і на участь у фінансових операціях. Наприклад, вони не мають права брати участь в угодах з акціями, земельними ділянками, а також з іншим майном, що може привести до зіткнення приватних і службових інтересів.

В останні роки у Великобританії аналіз змін в державних установах часто пов'язують з терміном “перехід до державного менеджменту”.

Поштовхом до розповсюдження терміна “менеджмент” був вихід в 1982 р. книги Пітерса і Уотермена “В пошуках досконалості”². Автори дослідили роботу деяких корпорацій (Боінг, ІБМ, Макдональдс), визнали її як “верх досконалості” і виявили низку загальних рис. Розглянемо їх.

1. *Прихильність до дії.* Ефективна організація відразу приступає до справи, тоді як чиновник державної установи радиться, але не приймає рішення, поки його не примусять. Організації повинні бути гнучкими, готовими швидко вступити на невідому стежку. Вони повинні відходити від традиційних зразків формального реагування, від жорстких, фіксованих оргструктур, які “душать” їх діяльність.

2. *Бути ближче до клієнта.* Ефективна організація прислуховується до запитів клієнта і реагує на його вимоги, інакше вона розориться. Основній частині державних установ і організацій це не загрожує. Дуже часто державні бюрократи зайняті собою, а не клієнтами.

3. *Самостійність і підприємливість.* Людей необхідно стимулювати у проявах відповідальності та ініціативності, у відмові від рутини і від покірливого наслідування інструкціям.

4. *Ефективність через людей.* Кожний працівник корпорації стимулюється у прояві новаторства, направленого

¹ Див.: *Бойцова В.В., Бойцов Л.В.* Политическая нейтральность государственных служащих в Англии // Государство и право. - 1992. - №9. - С. 117-124.

² *Peters T.Y., Waterman R.H.* In Search of Excellence. - N.Y., 1982.

на покращання її роботи. В корпорації існує така атмосфера, коли люди пред'являють високі вимоги один до одного. В державному секторі акцент робиться на зниження затрат, а не на покращання якості послуг.

5. *Виконувати роботу, не дивлячись на зміни в системі цінностей.* Ми знаємо, що цінності, яких дотримуються політики, з часом змінюються. Це не означає, що чиновники, які дотримуються одних поглядів не можуть працювати з керівниками, що поділяють протилежні погляди. Запобігти такій ситуації можна якщо виходити з таких орієнтирів, як професіоналізм, концентрація уваги на конкретні вимоги клієнта.

6. *Вибір сфери діяльності.* Корпорація повинна вміти знайти той рід діяльності, для якого вона більш за все придатна. Стосовно установ державної сфери, то вони виконують ті види діяльності, які встановлені законодавством. Приватна корпорація може змінити свій напрямок діяльності. Проте і в державній сфері зростають можливості для вибору того, якою діяльністю займатися. Одне з рішень може бути таким: установа є провідною у певних напрямках, але може за контрактами з приватним сектором займатися іншими видами діяльності.

7. *Простота структури.* Ефективна організація має просту структуру з невеликою кількістю ієрархічних рівнів. Такий підхід протирічить традиційній бюрократичній структурі з багаточисельними ієрархічними рівнями.

8. Реалізація основної мети контролюється зверху; в той же час нижчі ієрархічні рівні самостійні в діях, що сприяють досягненню цих цілей. Має бути знайдено *баланс між централізованим управлінням і свободою дій на місцях*¹.

Ідею “менеджеризму” було втілено в практику державного управління за часів прем'єрства Маргарет Тетчер. Засобами досягнення цієї ідеї стали:

¹ Див.: *Лоутон А., Роуз Э.* Организация и управление в государственных учреждениях. - М., 1993. - С.11-12.

1) розподіл всіх урядових структур на дві категорії -

центри формування політики і периферію, яка виконує рішення цих центрів;

2) перетворення служб, які виконують рішення, в напівнезалежні агенції, навіть з можливістю їх приватизації;

3) збереження єдиної тарифної сітки, пенсійних та інших пільг лише за персоналом центрів формування політики і деяких неприватизованих підприємств¹.

Таким чином, було зруйновано єдину систему цивільної служби у Великобританії. В ній залишилась невелика група службовців, які працюють безпосередньо з міністрами постійними секретарями, а також працівники ключових розпорядчих департаментів, які є замовниками робіт для всіх інших служб (а ці служби отримали статус "напівурядових організацій", скорочено "кванго" (quango).

Відносини цих органів з ключовими департаментами визначаються рамковою угодою, яка встановлює мету і завдання їх діяльності, а також параметри для оцінки якості їх роботи і фінансової ефективності. Третьою стороною виступає Казначейство, оскільки угоди встановлюють обсяг і порядок фінансування агенцій.

Керівники агенцій несуть повну відповідальність за їх роботу, включаючи всі кадрові питання. Наслідками таких, власне контрактних відносин стало право керівників агенцій керуватися при визначенні окладів не стандартною шкалою, прийнятою для державної служби, а ринковими механізмами. Це дозволило скоротити державні витрати і зробити агенції більш дешевими для суспільства.

У Великобританії фактично більше не існує єдиної державної служби з уніфікованими нормами її проходження. Їх замінено багатоманітністю структур, умов трудових угод, шкал оплати, пенсійного забезпечення. Ринкові стимули стали звичними для службовців, а керівники агенцій схожими з менеджерами в бізнесі.

Узагальнюючи досвід реформування цивільної служби у Великобританії можна зазначити, що воно полягає у відмові від

¹ Див.: *Оболонский А.В.* Бюрократия и государство: Очерки. - М., 1996. - С. 44.

концепції єдиної школи категорій зверху донизу. Ця школа

визнана як така, що не відповідає сучасним вимогам і потребам державної служби.

Сучасна модернізація державної служби в зарубіжних країнах

Витоки сучасної модернізації державної служби треба шукати у 80-х рр., коли перед урядами більшості промислово розвинених країн постало питання про необхідність скорочення чисельності державних службовців. Було прийнято рішення: частину роботи державного апарату перевести на ринкові засади, змінити бюрократичні методи методами ринкової економіки. З цією метою провели розділ апарату за функціями: на одну частину апарату поклали розробку державно-політичного курсу в різних галузях, а на іншу - функції по втіленню цього курсу в життя.

Крім того, було внесено відповідні зміни в роботу відомств, у міжвідомчі відносини і способи фінансування. Прихильники такої реорганізації стверджували, що вона не лише змінює способи функціонування держави, але й ставить бар'єри намаганням чиновників роздувати бюджет.

Прихильники модернізації намагалися змінити інституційну основу держави, щоб змінити поведінку як громадян, так і службовців державних установ шляхом введення нової структури стимулів. Пропонуючи відокремити розробку курсу від втілення цього курсу в життя, передбачалось, що органи управління, які визначають політику, будуть виступати як сукупний споживач, який укладає договір з оперативними органами. Які ж саме зміни передбачалися?

Перша зміна проводилася під гаслом "Дозвольте управлінням управляти", але його реальним змістом було управління працівниками державних установ за допомогою фінансових важелів. У всіх сферах держави, хоча і різною мірою втратили своє значення вислуга років, час перебування на посаді, стаж, система кваліфікації і єдина система управління. Керівники отримали право наймати і звільняти, встановлювати індивідуальну шкалу заробітної плати, вводити гнучкий розклад робочого часу і визначати коло обов'язків окремих працівників.

Друга зміна полягала у гаслі "Керувати - щоб добивати-

ся результатів”. Сутність була у переносі уваги з того, що є “на вході” на “вихід”, іншими словами - на результат.

У третю чергу модернізатори змінили структуру урядового апарату, наблизивши її до моделі холдінгової кампанії, де функції планування і реалізації розведені.

І остання, четверта, зміна полягала в тому, що монополія відомств підривалася введенням конкурсного тендера. При цьому виходили з того, що ті, хто планує курс в тій чи іншій сфері і оплачує роботу по його проведенню, може належати до оперативних підрозділів чи фірм, як до “чорного ящика” в плані самостійного здійснення задачі за умову, що при необхідності, або у випадку його можна замінити іншим “чорним ящиком”.

Г. Шварц, аналізуючи досвід модернізації державної служби в Австрії, Данії, Новій Зеландії, Швеції, доходить висновку, що:

а) з технічної точки зору організація призвела до уповільненого росту чисельності державних службовців або навіть до їх скорочення. Продуктивність праці збільшилась і це відбилося на бюджеті;

б) введення ринкової конкуренції в бюджетну структуру дисциплінує державних службовців. Зростаюча конкуренція допомагає збереженню відповідності між зарплатою і продуктивністю праці¹.

З метою модернізації державної служби, наближення до “ідеального типу управління” в Європі були розроблені різні моделі, які об’єднуються загальною назвою “Нове державне управління”. Їх характеризують наступні елементи:

- ◆ розробка інструментів контролю результатів;
- ◆ посилення конкуренції місцевих органів управління;
- ◆ децентралізація і самостійність управлінських одиниць, державних і громадських підприємств;
- ◆ орієнтація на професійне, відповідальне державне управління;

¹ Шварц Г. Истоки современной модернизации государственной службы (на примере Австрии, Дании, Новой Зеландии, Швеции) //Administration and Society. - 1994. - № 1. - P. 48-77.

- ◆ посилення орієнтації на результати;

♦ вдосконалення фінансового менеджменту за допомогою методів, що використовуються у виробництві, і так званого “адміністративного контролінгу”.

Найбільш розповсюджені з них мають наступні особливості:

1. Експерименти “вільної комуни” (Скандинавія):
- гнучкі, пристосовані до ситуації структури місцевого управління;

- прагматичний підхід до управління, близький економічному менеджменту.

2. Контрактний менеджмент (Тілбургська модель, Нідерланди):

- узгодження конкретних цілей;
- децентралізація відповідальності за розпорядження ресурсами;

- використання звітності і контролінгу.

3. Концепція відповідальної влади і відповідальні установи (Великобританія):

- розподіл відповідальності;
- партнерство державного і приватного секторів;

- обов’язковий конкурс;

- конкуренція з приватним сектором.

Концепції модернізації державної служби об’єднує те, що вони демонструють нові цінності, норми, нове ставлення до громадян і клієнтів, до політичних представників, до керівників і підлеглих: гласність, відповідальність, готовність до ризику, підприємливість, колективний стиль керівництва, демократичну інформаційну і комунікаційну політику.

На думку німецьких вчених В.Кілліана, Ф. Шиднера, М. Вінда в процесі перетворення організації державної служби в підприємства, які надають послуги клієнтам, мова йде передусім про зміну норм, цінностей, поглядів і поведінки керівників і лише після цього - про введення нових організаційних структур, методів та інструментів менеджменту. Ці інструменти і методи стають діючими лише тоді, коли вони використовуються в дусі нової філософії керівництва¹.

¹ Килман В., Шиднер Ф., Вина М. Модернизация управления // Verwaltungsorganisation. - 1994. - №5. - S. 9-12.

Модернізація управління і державної служби зокрема -

це дуже складний процес культурних змін. Якщо його мета полягає у досягненні стійких результатів (а не тільки короткотроковому рості ефективності), він не може бути “спущений згори”, централізоване керівництво може здійснюватися лише обмежено. Тому йдеться не стільки про інструкції, нові організаційні плани, семінари, інші заходи по підвищенню кваліфікації, скільки про нові шляхи розвитку. Керуючі ними керівні працівники, їхні підлеглі перетворюють свою організацію в ефективне підприємство по наданню послуг.

Один з таких шляхів - “якісний менеджмент, що направлений на задоволення запитів клієнтів”. Це новий підхід в модернізації державної служби. Він відрізняється від концепції 80-х рр., які передбачали, передусім, організаційні і структурні зміни та характеризується наступними факторами.

- “Якісний менеджмент” - це спільні зусилля всіх учасників процесу модернізації незалежно від ієрархічних відносин в межах даної організації.

- Оптимізація процесів підвищення ефективності управління починається з розробки необхідної стратегії.

- Процес змін сконцентровано на тих видах діяльності і функціях, які приносять клієнту найбільшу вигоду.

- Організаційні зміни стосуються передусім комунікативних зв'язків, співпраці всередині організації, а також управління робочим процесом.

- Систематичний контроль і оптимізація всіх процесів за допомогою сучасної інформаційної техніки скорочують терміни запропонованих послуг, підвищують якість, клієнт отримує більше вигоди.

- Спільна робота співробітників організації, зовнішніх і внутрішніх консультантів збільшує можливості самооптимізації і саморегулювання в даній організації.

➤ Використовуються і розвиваються сукупні можливості співробітників організації.

Метод “якісного менеджменту” мотивує всіх учасників його реалізації до того, щоб вже в процесі змін брати на себе відповідальність за надання послуг, враховувати потреби своїх клієнтів і вступати в конкуренцію з іншими організаціями.

Якісний менеджмент, на думку Кілліана, Шиндера і Вінда, - це метод, який потребує більших зусиль, але більш перспективний, ніж визнані засоби оптимізації” управління¹.

Розглядаючи шляхи модернізації державної служби в зарубіжних країнах, не можна не згадати про книгу американців Осборна і Геблера “Реорганізація урядової діяльності”. Десять правил, які перелічені в ній, вважаються класичними і такими, що забезпечують успіх адміністративної діяльності, а саме слід:

- + бути у керма, а не плисти по хвилях;
- + давати повноваження громадянам, а не лише надавати послуги;
- + створювати конкуренцію, а не монополії;
- + керувати діяльністю повинні накази, а не правила;
- + орієнтуватися на результати, а не на виділені кошти;
- + задовольняти потреби клієнтів, а не бюрократів;
- + думати як підприємець - про вигоду, а не про витрати;
- + попереджати події: інвестувати в профілактику, а не на лікування;
- + децентралізувати повноваження;
- + вирішувати проблеми шляхом розширення виконавської сфери, не обмежуючись публікуванням програм².

¹ Килман В., Шиднер Ф., Винд М. Модернизация управления // *Verwaltungsorganisation*. - 1994. - № 5. - С. 17.

² Цит. за кн.: Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубеж. опыт. - М., 1995. - С. 20.

Програма модуля “Державна служба в Україні: теорія та організація”

Тема 1. Предмет, завдання і джерела модуля “Державна служба в Україні: теорія та організація”

Предмет, мета і завдання модуля. Зв'язок модуля “Державна служба” з іншими навчальними модулями. Місце і роль модуля для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Джерела модуля. Поняття, види і система правових джерел державної служби. Конституційно-правові джерела державної служби. Систематизація законодавства про державну службу.

Тема 2. Теоретичні засади державної служби

Соціальна обумовленість виникнення державної служби. Залежність її від суспільно-політичного устрою і типу держави. Нові пріоритети у змісті організації та функціонуванні державної служби. Державно-правовий і соціальний статус державної служби. Державна служба як процес управління державними справами, як механізм зв'язку між державою і громадянином. Соціальна мета, завдання і функції державної служби. Забезпечення пріоритету прав і свобод громадянина. Адміністративно-правове забезпечення діяльності державних службовців у відносинах з громадянами.

Понятійний апарат. Завдання та функції державної служби. Принципи державної служби: конституційні та організаційно-функціональні. Види державної служби. Рівні і межі державної служби.

Тема 3. Посади державної служби. Політичні посади і державна служба

Посада державної служби як первинна структурна одиниця державного органу, її сутність і соціально-управлінська роль. Посада та правовий, соціальний і організаційний статус службовця. Вплив посади на характер виконуваної роботи, обов'язки, права і відповідальність працівників державного апарату; вимоги до професійної підготовки службовця.

Розподіл посад на політичні посади і посади державної служби. Характер взаємовідносин “політиків” і державних службовців. Поєднання політичних і адміністративних функцій працівників, які виконують політичні завдання.

Тема 4. Державний службовець: поняття, статус, компетенція

Державні службовці: їхній правовий статус і соціальні функції.

Обов'язки, повноваження і відповідальність державного службовця.

Цивільні, трудові та політичні права державного службовця.

Обмеження, пов'язані з державною службою. Гарантії для державного службовця. Види заохочень державного службовця.

Тема 5. Модель посади і професіограма посадової особи державної служби

Модель посади і професіограма посадової особи державної служби як система в професіональному забезпеченні і розвитку персоналу державної служби. Модель посади як основа розробки професіограм державного службовця.

Професіограма посадової особи державної служби, структура і зміст. Види професіограм державного службовця: функціонально-діяльнісна; соціограма; психограма; медична.

Модель і професіограма як метод діагностики професійної придатності персоналу управління. Використання методу моделювання і професіографія для класифікації, нау-

кового опису професій, спеціальностей, спеціалізації посадових осіб, конструювання посад і штатно-посадових структур державної служби.

Значення моделей і професіограм у вдосконаленні стилю роботи з кадрами державної служби, конкурсного відбору на посади, проведення атестації кадрів, їх раціональної розстановки і підвищення ефективності роботи.

***Тема 6.* Компетентність як основа професіоналізму державного службовця**

Поняття та сутність компетентності. Основні елементи компетентності: знання, досвід, загальна і управлінська культура, особисті якості працівника. Співвідношення компетентності і професіоналізму. Взаємозв'язок та взаємозалежність компетенції і компетентності.

Компетентність як інтегральна характеристика власних можливостей, здатності посадової особи до ефективної реалізації в практичній діяльності професійних знань і досвіду. Значення різних компонентів компетентності працівника залежно від сфери діяльності й офіційного статусу посадової особи в організаційній структурі управління. Специфічні вимоги до компетентності керівних кадрів державної служби.

***Тема 7.* Проходження державної служби**

Умови вступу на державну службу. Призначення на посаду державної служби. Конкурс на заміщення посади державної служби. Планування службової кар'єри. Випробувальний термін на заміщення посади державної служби. Порядок присудження категорій і рангів державним службовцям. Організація, умови і порядок проведення атестації державних службовців. Умови і порядок припинення державної служби. Відставка і звільнення державного службовця.

***Тема 8.* Управління державною службою**

Державна служба як об'єкт управління. Організаційний аналіз системи державної служби.

Правові засади організації і управління в сфері державно-службової діяльності.

Структура системи управління. Службова ієрархія, компетенція на різних рівнях. Дорадчі органи. Положення про структурні підрозділи, посадові інструкції. Організація і контроль виконавської дисципліни. Кадрове формування. Інформаційне та організаційно-технічне забезпечення.

Тема 9. Контроль у системі державної служби

Роль і місце контролю в системі державної служби України. Теоретичні засади контролю в системі державної служби. Правові гарантії реальної підконтрольності державної служби. Соціальна активність населення - першооснова і механізм соціального контролю. Контроль виконавчої дисципліни персоналу державної служби. Проблеми підвищення ефективності контролю в умовах становлення державної служби.

Функції, форми і методи соціального контролю. Нормативні і неформальні засоби соціального контролю. Громадські рухи і організації, засоби масової інформації як виразники суспільної думки про діяльність державної служби.

Тема 10. Сучасна державна кадрова політика

України

Роль управлінських кадрів, персоналу державної служби в зміцненні української державності, формуванні ринкової економіки та становленні громадянського суспільства. Зміна взаємодії держави і людини. Теоретичні засади формування нової державної кадрової політики. Поняття “кадрова політика”, “державна кадрова політика”, “кадрова робота”.

Суб’єкти і об’єкти державної кадрової політики. Сутнісні риси державної кадрової політики. Зміна функцій і демократизація механізмів державного впливу та робота з кадрами.

Тема 11. Етика державної служби

Особливості моралі як регулятора суспільних відносин. Державна служба і моральність. Оцінка діяльності державних

службовців. Службовий обов'язок, співвідношення особистої і колективної відповідальності. Моральні засади і службова дисципліна. Моральні якості державних службовців в системі державно-службових відносин. Честь державного службовця та її роль у мотивації його поведінки.

***Тема 12.* Реформування державної служби в Україні**

Реформування державної служби в Україні як складова адміністративної реформи. Напрямки реформування державної служби в Україні. Законодавче забезпечення процесів реформування державної служби.

***Тема 13.* Політико-управлінська еліта**

Сутність, закономірності, становлення, розвиток і функціонування еліти взагалі і вищого адміністративно-управлінського персоналу зокрема. Інститути демократії, політична еліта і професійна державна служба: взаємообумовленість і взаємодія.

Поняття політико-управлінської еліти, її ознаки, соціальний статус. Внутрієлітні відносини. Типи і рівні еліти, її структура і функції. Вплив політико-управлінської еліти на законодавчу, виконавчу і судову владу, відповідальність перед суспільством.

***Тема 14.* Особиста тектологія (самоменеджмент) державного службовця**

Особиста тектологія (самоменеджмент) як самоорганізація, саморегуляція, самовиховання. Цілі та функції самоменеджменту. Основні компоненти самоменеджменту і технологія вибору цілей роботи; планування часу керівника; організація інформаційного пошуку; спілкування; врахування ризику; управління конфліктами; робота в команді; раціоналізація мислення.

Мета 15. Державна служба і групи тиску

Поняття лобізму і лобі. Сутність, функції та основні різновиди груп тиску. Характер суспільних інтересів, які представляють лобі. Механізм і технології впливу груп тиску на органи влади. Зарубіжний досвід діяльності груп тиску. Законодавче регулювання лобізму.

Мета 16. Вітчизняний досвід державної служби і сучасність

Історичний досвід формування і функціонування державної служби в Україні дорадянського періоду.

Державна служба в радянській Україні: особливості становлення, принципи організації, практика формування кадрового корпусу. Державна кадрова політика за часів радянської влади: демократична і авторитарна тенденції. Досвід роботи з кадрами і управління персоналом радянської державної служби: форми, методи, протиріччя.

Мета 17. Зарубіжний досвід організації та функціонування державної служби, його адаптація до умов України

Особливості організації державної служби в країнах світу. Органи управління державною службою.

Децентралізація державної служби, скорочення обсягу її повноважень шляхом приватизації частини об'єктів управління. Створення в системі державної служби конкурентного середовища. Розробка стандартів якості роботи державних службовців, підвищення компетентності, планування персонального розвитку, здійснення принципу безперервності навчання.

Проблема адаптації зарубіжного досвіду організації державної служби до умов України. Творчий підхід до зарубіжного досвіду, відбір прийнятних форм і методів організації державної служби.

Активні форми проведення занять

Поняття державної служби *Семінарське заняття*

1. Державно-правовий і соціальний статус державної служби.
2. Принципи і функції державної служби.
3. Конституційно-правові засади державної служби.
4. Види державної служби.

Державний службовець: поняття, статус, компетенція *Семінарське заняття*

1. Поняття державного службовця.
2. Права державних службовців.
3. Обов'язки державних службовців.
4. Особливості правової відповідальності державних службовців.

Проходження державної служби *Практичне заняття*

1. Поняття і сутність проходження державної служби.
2. Вступ на державну службу.
3. Просування по службі.
4. Способи заміщення посад державної служби.
5. Відставка і звільнення державного службовця з державної служби.

**Сучасна державна кадрова
політика України**
Перелік питань для Круглого столу

1. Поняття кадрової політики і державної кадрової політики.
2. Мета, завдання та принципи державної кадрової політики.
3. Суб'єкт державної кадрової політики.
4. Об'єкти державної кадрової політики.
5. Загальні вимоги до державної кадрової політики.
6. Проблеми державної кадрової політики.

Реформування державної служби в Україні
Перелік питань для Круглого столу

1. Реформування державної служби в Україні як складова адміністративної реформи.
2. Напрямки реформування державної служби в Україні
3. Правове, фінансове, інформаційне забезпечення процесів реформування державної служби.
4. Модернізація державної служби в зарубіжних країнах.



Питання для тестування

1. Відповідно до Закону України “Про державну службу” державна служба це:

- а) діяльність в структурі державних організацій;
- б) професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті;
- в) професійна розумова діяльність в органах державної влади, на державних підприємствах і в державних установах.

2. Які з нижче перелічених не належать до посад державних службовців?

- а) посади працівників державних органів Республіки Крим, органів місцевого і регіонального самоврядування;
- б) посади народних депутатів, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та арбітрів вищого арбітражного Суду України;
- в) посади спеціалістів (не військовослужбовців) військоматів.

3. Кого з перелічених нижче працівників можна віднести до державних службовців?

- а) оператор ЕОМ;
- б) листоноша;
- в) головний диспетчер підприємства;
- г) економіст по збуту підприємства;
- д) завідуючий канцелярією;
- е) інспектор відділу внутрішніх справ;
- є) соціолог підприємства;
- ж) майстер;
- з) судовий виконавець;
- і) кресляр;
- к) ректор університету.

4. Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, передбачають:

- а) можливість самостійно або через представника входити до складу керівника органів підприємств, господарських

товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

б) заборону членства в політичних партіях та рухах;

в) можливість брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу.

5. Відповідно до Закону України “Про державну службу” підставами порушення порядку декларування доходів, які ведуть до припинення державної служби є:

а) несвоєчасне подання державним службовцем відомостей щодо його доходів та зобов'язань фінансового характеру;

б) неподання відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру;

в) неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів та зобов'язань фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї.

6. Під проходженням державної служби розуміють:

а) просування державних службовців за посадами;

б) прийняття на державну службу, просування державних службовців; стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою;

в) просування державних службовців згідно з категоріями і рангами.

7. Визначте які з перелічених характеристик державного службовця охоплюються поняттям “посада”:

а) начальник відділу кадрів;

б) майор;

в) депутат;

г) професор кафедри;

д) диспетчер;

е) слідчий;

є) народний депутат;

ж) кандидат юридичних наук;

з) прокурор області;

- і) командир полку;
- к) інженер відділу.

8. Відповідно до Закону України “Про державну службу” посадовими особами є:

- а) державні службовці, які обіймають посаду;
- б) державні службовці, які мають у своєму підпорядкуванні інших працівників;
- в) державні службовці, які є представниками влади;
- г) керівники та заступники керівників державних органів та їх апаратів, інші державні службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій;
- д) державні службовці, які мають право здійснювати деякі владні повноваження та видавати нормативні акти.

9. З якого моменту при вступі на державну службу виникають службові відносини?

- а) з моменту прийняття Присяги державним службовцем;
- б) з моменту подання заяви на конкурс для вступу на державну службу;
- в) з моменту видання наказу про зарахування на посаду державного службовця.

10. Обмеження, пов’язані з проходженням державної служби передбачають, що державні службовці:

- а) можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу;
- б) не можуть брати участі в масових мітингах і демонстраціях;
- в) не можуть бути членами політичних партій і рухів.

11. До немайнових прав державних службовців належать:

- а) право на збільшення грошового утримання з урахуванням результатів і стажу роботи;
- б) право на повагу особи державного службовця;
- в) забезпечення охорони честі і гідності державних службовців.

12. Визначте права, якими характеризується службовий статус державних службовців:
- а) право вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
 - б) право на службу кар'єру;
 - в) законні приписи і вимоги державних службовців підлягають виконанню всіма, кому вони адресовані.
13. Зміна керівника або складу державного органу може бути підставою для:
- а) проведення позачергової атестації державних службовців;
 - б) звільнення державних службовців патронатної служби.
14. На кожну посаду державного службовця формується кадровий резерв у кількості осіб не менше:
- а) двох працівників;
 - б) трьох працівників;
 - в) п'яти працівників.
15. Якщо державний службовець перейшов на посаду нижчої категорії:
- а) за ним зберігається присвоєний ранг;
 - б) йому присвоюється нижчий ранг у межах відповідної категорії посад.
16. Державний службовець має право на:
- а) участь у страйках;
 - б) участь у політичних партіях;
 - в) членство в профспілкових організаціях;
 - г) бронювання міст у готелях і на всі види транспорту під час відрядження.
17. Право на державну службу мають громадяни України, які:
- а) отримали відповідну освіту і професійну підготовку;
 - б) пройшли іншу процедуру, передбачену Кабінетом Міністрів України;
 - г) за віком не молодше 18 років.

18. Визначені Законом України “Про державну службу” етичні вимоги до державних службовців передбачають:

- а) сумлінне виконання своїх службових обов’язків;
- б) проведення агітації на підтримку політичних партій та рухів за місцем роботи державного службовця;
- в) шанобливе ставлення до громадян, керівників і співробітників, дотримання високої культури спілкування.

19. У разі сумніву щодо відповідності чинному законодавству одержаного доручення державний службовець зобов’язаний насамперед невідкладно, в письмовій формі доповісти про це:

- а) посадовій особі, яка дала це доручення;
- б) вищій посадовій особі, ніж та, що дала доручення.

20. Ранги державних службовців присвоюються особам, які приймаються на посади з випробувальним терміном:

- а) при прийнятті на державну службу;
- б) після проходження державним службовцем випробувального терміну.

21. Якщо посада до кадрового резерву, на яку зараховано працівника, стає вакантною, то він:

- а) переводиться на неї автоматично;
- б) має переважне право на її заміщення.

22. Згідно із законодавством просування по службі державного службовця може здійснюватися за рішенням керівника без конкурсного відбору у випадках:

- а) коли державного службовця зараховано до кадрового резерву;
- б) коли державний службовець припинив державну службу у зв’язку з відставкою;
- в) коли це випускники УАДУ в державні органи, які направили їх на навчання;
- г) коли державні службовці пересувалися на відповідних посадах в державних органах і проводяться до новостворених органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування:

д) коли державні службовці призначаються на деякі керівні посади (постанова КМ України № 694).

е) доповніть відсутнім пунктом.

23. Що ви розумієте під поняттям “просування по службі”?

а) обіймання більш високої посади, або присвоєння державному службовцю більш високого рангу;

б) перехід на роботу з районних до центральних державних органів;

в) присвоєння більш високого рангу.

24. Рішення про проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців приймається:

а) керівником органу, в якому оголошується конкурс;

б) головним управлінням державної служби при КМ України;

в) керівником органу, який є вищим за той, в якому проводиться конкурс.

25. При проведенні конкурсу на заміщення посад державних службовців дані про вакансії підлягають публікації не пізніше, як:

а) за один місяць до проведення конкурсу;

б) за десять днів до проведення конкурсу;

в) за тиждень до проведення конкурсу;

26. У разі, коли при проведенні конкурсу на заміщення посад декілька учасників отримали рівну кількість голосів, або жоден не отримав більшості голосів:

а) пріоритет надається кандидату з більшим стажем державної служби;

б) пріоритет надається кандидату, який є співробітником органу, де проводиться конкурс;

в) оголошується повторний конкурс.

27. Який порядок оприлюднення інформації про проведення конкурсу при прийнятті на роботу до місцевих державних органів виконавчої влади?

а) публікація оголошень здійснюється в центральних газетах;

б) публікація оголошень здійснюється в місцевій пресі;

в) видання наказу та його оприлюднення в державному органі виконавчої влади.

28. За який термін має бути попереджений працівник, що атестується, про наступну атестацію?

а) за два тижні;

б) за один місяць;

в) за три дні.

29. При проведенні атестації, якщо працівник не з'явився на засідання атестаційної комісії без поважних причин:

а) комісія має право провести атестацію за його відсутністю;

б) комісія не має право провести атестацію за його відсутністю.

30. Керівник може прийняти рішення про звільнення з посади працівника (за результатами засідання атестаційної комісії) у термін не більший, ніж:

а) тиждень з дня атестації;

б) місяць з дня атестації;

в) десять днів з дня атестації;

г) два місяці з дня атестації.

31. Засідання атестаційної комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш:

а) $3/4$ її складу;

б) $2/3$ її складу;

в) $1/2$ її складу.

32. Чи потрібно атестувати працівників в щойно створених державних органах?

а) так, потрібно;

б) потрібно, якщо з часу попередньої атестації пройшло більше трьох років;

в) в щойно створених державних органах працівники проходять першу атестацію через п'ять років.

33. Атестації не підлягають наступні категорії державних службовців:

а) державні службовці патронатної служби;

б) особи, які перебувають на посаді менше двох років;

в) молоді спеціалісти, що пройшли підготовку за спеціальностями, професійно спрямованими для державної служби;

г) державні службовці органів виконавчої влади, які призначені на посаду Кабінетом Міністрів України.

34. Термін і графік проведення атестації доводяться до відома державних службовців, які атестуються не пізніше, ніж:

а) за місяць до проведення атестації;

б) за тиждень до проведення атестації;

в) за три тижні до проведення атестації.

35. Перелічить всі види відповідальності державних службовців:

36. До державних службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю, можуть застосуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

а) попередження про неповну службу відповідність;

б) позбавлення рангу державного службовця;

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

37. Рішення про проведення службового розслідування приймається:

а) головним управлінням державної служби при КМ України;

б) керівником державного органу, в якому працює державний службовець, або керівником органу, що призначив його на посаду;

в) правоохоронними органами.

38. Витрати, пов'язані із стажуванням спеціаліста, відшкодовуються:

а) державним органом, який запросив спеціаліста на стажування;

б) самим стажистом;

в) підприємством, установами і організаціями, які є основним місцем роботи стажиста.

39. Стажування в державних органах можуть проходити:

а) особи, що вперше претендують на посаду державного службовця;

б) особи, які досягли пенсійного віку, але перебувають на державній службі;

в) державні службовці, які бажають обійняти більш високу посаду.

40. Відбір кандидата на стажування провадиться:

а) з ініціативи органу, де має відбуватися стажування;

б) з ініціативи керівника того органу, який є основним місцем роботи стажиста;

в) з ініціативи самого стажиста;

г) з ініціативи органа, який є вищим по відношенню до основного місця роботи стажиста;

41. При проведенні конкурсу на заміщення вакантної посади державного службовця рішення комісії про недопущення до конкурсу може бути оскаржено керівником протягом:

а) трьох днів з дня одержання відмови комісії;

б) п'яти днів з дня одержання відмови комісії;

в) тижня з дня одержання відмови комісії.

42. Чи може державний службовець бути позбавлений права на пенсійне забезпечення відповідно до ст. 37 Закону України “Про державну службу”?

а) за будь-яких умов державний службовець не може бути позбавлений такого права;

б) може, якщо його засуджено за умисний злочин, вчинений з використанням свого службового становища, або вчинення корупційного діяння.

43. Чи може державний службовець, якому після досягнення граничного віку продовжено термін перебування на державній службі, брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади в апараті іншого державного органу?

а) ні, не може;

б) може, за погодженням з Головдержслужбою;

в) так, може.

44. Поза конкурсним відбором за рішенням керівника відповідного державного органу може здійснюватися просування по службі державного службовця, якщо:

а) він зарахований до кадрового резерву;

б) він пройшов стажування на цю посаду;

в) йому присвоєно ранг, який відповідає категорії вакантної посади.

45. Чи мають право на пенсійне забезпечення відповідно до Закону України “Про державну службу” особи, які досягли пільгового пенсійного віку?

а) так, таке право мають особи, які досягли встановленого законодавством України пільгового пенсійного віку;

б) вказане право настає лише при досягненні загально-встановленого віку.

46. Чи можна приймати на державну службу пенсіонерів?

а) так, якщо вони є державними службовцями;

б) на державну службу можуть бути прийняті особи, які вийшли на пенсію на пільгових умовах;

в) на державну службу не можуть бути прийняті особи, які є пенсіонерами.

47. За яких умов набувають права на пенсійне забезпечення відповідно до Закону України “Про державну службу” особи, які на момент введення в дію цього Закону (01.01.94 р.) були пенсіонерами?

а) якщо на момент вступу в дію цього Закону ці пенсіонери працювали в державних органах;

б) якщо непрацюючі пенсіонери пропрацювали на державній службі понад 10 років;

в) якщо непрацюючі пенсіонери звільнилися з державної служби за рік до введення Закону в дію.

48. Рішення атестаційної комісії з боку державного службовця може бути оскаржене керівникові протягом:

а) п’яти днів з дня прийняття рішення комісією;

б) десяти днів з дня прийняття рішення комісією;

в) місяця з дня прийняття рішення комісією.

49. Державним службовцям, які мають стаж роботи в державних органах понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю:

а) до 10 календарних днів;

б) до 15 календарних днів;

в) до 7 календарних днів.

50. Згідно із чинним законодавством чи має право учасник конкурсу на заміщення вакантної посади державної служби ознайомитися з протоколом засідання конкурсної комісії?

а) так, він має таке право;

б) учасник конкурсу такого права не має.



Контрольні завдання

Варіант 1

I. Дайте відповіді на такі запитання:

1. Розкрийте поняття та назвіть ознаки державної посади.
2. В яких нормативних актах закріплені права державних службовців?
3. Який порядок оприлюднення інформації про проведення конкурсу при прийнятті на службу до державних органів виконавчої влади?
4. Що ви розумієте під проходженням державної служби?

II. Розгляньте конкретну ситуацію.

1. Молоді лейтенанти міліції Петренко і Шпак, гуляючи містом, побачили мітинг, який проходив на площі. На мітингу представники різних партій критикували діяльність Президента України, уряду України і Верховної Ради України. Петренко також виступив з критикою діяльності міністра внутрішніх справ, а Шпак увійшов до складу обраного на мітинг оргкомітету по проведенню загального міського страйку.

Проаналізуйте дану ситуацію.

2. Керуючись правовими та етичними нормами оцініть наступну ситуацію.

Співробітник Міністерства оборони України Чупровський В.Н. завдяки своєму службовому становищу дізнається, що з ВАТ “Ластівка” має бути укладено достраховий контракт на пошиття обмундирування для української армії. Чупровський до оприлюднення інформації про укладення контракту купує акції ВАТ “Ластівка” і рекомендує зробити це своїм родичам і друзям.

Варіант 2

I. Дайте відповіді на такі запитання:

1. Розкрийте зміст поняття “посадова особа”.
2. В яких нормативних актах закріплені моральні вимоги до державних службовців?

3. Чи мають право на пенсійне забезпечення відповідно до статті 37 Закону України “Про державну службу” особи, у яких є необхідний загальний стаж і стаж державної служби, але на момент оформлення пенсії вони працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки?
4. Розкрийте поняття “кадрова політика” і “державна кадрова політика”.

II. Розгляньте конкретну ситуацію.

1. Голова міської державної адміністрації видав наказ про звільнення з посади начальника управління внутрішніх справ міста та про призначення на цю посаду іншої особи. Проте звільнений начальник міського УВС не погодився з наказом, заявивши, що його призначив міністр внутрішніх справ України, і тому він буде продовжувати виконувати обов’язки начальника міського УВС до прийняття наказу міністра про його звільнення. Чи законні дії начальника міського УВС і голови адміністрації?

2. Керуючись правовими та етичними нормами оцініть наступну ситуацію.

Начальник управління державного органу Бровко С.В. забув залишити ключ для свого близького родича, який має приїхати у своїй справах з іншого міста. Оскільки впродовж усього дня Бровко має бути присутнім на засіданнях, він доручає своїй секретарці відвезти ключ для його родича і купити дещо з продуктів для його сім’ї. Чи може він так вчинити керуючись уявленням про те, що час секретарки, використаний не для безпосередньої роботи, коштує для держави дешевше ніж його робочий час?

Варіант 3

I. Дайте відповіді на такі запитання:

1. У чому полягає відмінність політичних посад від посад державної служби?

2. Хто згідно із Законом України “Про державну службу” вважається державним службовцем?
3. Яким чином заміщуються посади голови державної адміністрації області, міста, району?
4. Назвіть та охарактеризуйте суб’єкти державної кадрової політики.

II. Розгляньте конкретну ситуацію.

1. При опитуванні державних службовців одного з міністерств про їх поняття посадової особи були отримані наступні відповіді:

- а) державний службовець - це той, хто обіймає посаду;
 - б) державний службовець - це той, хто має у своєму підпорядкуванні інших працівників;
 - в) державний службовець - це той, хто є представником влади;
 - г) державний службовець - це той, хто кому надане право на певні владні дії і видання нормативних актів.
- У чому Ви бачите недоліки цих визначень і яке з них ближче до дійсності?

2. Керуючись правовими та етичними нормами оцініть наступну ситуацію.

Державний службовець Кравець М.І. є співробітником Міністерства юстиції України і має вільний доступ до комп’ютерної системи “Право”. Його дочка працює приватним адвокатом і регулярно користується цією комп’ютерною системою для ведення справ своїх клієнтів, тобто для власних професійних цілей.

Варіант 4

I. Дайте відповіді на такі запитання:

1. У чому полягають особливості правової відповідальності державних службовців?
2. Що слід розуміти під кар’єрою державного службовця?
3. Який термін і порядок проходження стажування в державних органах та їх апараті?
4. Назвіть та охарактеризуйте об’єкти державної кадрової політики.

II. Розгляньте конкретну ситуацію.

Визначте, які з названих нижче характеристик державного службовця підпадають під поняття “посада”: начальник відділу кадрів, державний радник юстиції третього класу, майор, депутат, юрисконсульт фірми, професор кафедри права, слідчий, народний суддя, кандидат технічних наук, командир полку, прокурор області, інженер заводу.

Дайте поняття посади як обов’язкової ознаки державного службовця.

2. Керуючись правовими та етичними нормами оцініть наступну ситуацію.

Ігор Крук працює в Міністерстві сільського господарства і продовольства України, а його дружина Ольга - на акціонерному підприємстві, яке випускає сільськогосподарську техніку “Колос”. У порядку надання пільг працівникам дозволяється купувати акції “Колоса” за зниженою вартістю, їм також дають акції як винагороду за успіхи в роботі. За роки роботи Ольга Крук стала власником значної кількості акцій.

У силу виконання службових обов’язків Ігорю доручено укласти угоду на виконання державного замовлення з ВАТ “Колос”. У разі укладання цієї угоди ВАТ “Колос” отримає значний прибуток, внаслідок чого ціна акцій значно збільшиться. Чи повинен Ігор Крук брати безпосередню участь в укладанні цієї угоди?

Варіант 5

I. Дайте відповіді на такі запитання:

1. Які категорії державних службовців підлягають атестації?
2. Дайте характеристику правовому статусу державних службовців.
3. Який порядок відставки і звільнення державного службовця з державної служби?
4. Назвіть найбільш актуальні проблеми державної кадрової політики для України.

II. Розгляньте конкретну ситуацію.

1. Перелічіть ознаки державного службовця та з їх урахуванням визначте, хто з названих нижче працівників не є такими: оператор ЕОМ, поштар, головний диспетчер та диспетчер цеху підприємства, економіст по збуту підприємства, завідуючий канцелярією міністерства, інспектор внутрішніх справ, юрисконсульт міністерства, судовий виконавець, провідник, стенографістка, архіваріус, кресляр.

2. Керуючись правовими та етичними нормами оцініть наступну ситуацію.

Співробітник Міністерства оборони України Чупровський В.Н. завдяки своєму службовому становищу дізнається, що з ВАТ “Ластівка” має бути укладено достраховий контракт на пошиття обмундирування для української армії. Чупровський до оприлюднення інформації про укладення контракту купує акції ВАТ “Ластівка” і рекомендує зробити це своїм родичам і друзям.



Теми рефератів

1. Державна служба як механізм зв'язку між державою і громадянином.
2. Соціальна обумовленість виникнення державної служби.
3. Залежність соціальної природи державної служби від характеру суспільно-політичного устрою, типу держави, соціально-класового складу державних службовців.
4. Державно-правовий та соціальний статус державної служби.
5. Конституційно-правові засади державної служби.
6. Право громадян на участь в управлінні справами суспільства і державна служба.
7. Основні принципи, що визначають сутнісні риси державної служби як соціально-державного інституту.
8. Державна посада як первинна структурна одиниця державного органу.
9. Державна служба як комплексний правовий інститут.
10. Посада і правовий, соціальний та організаційний статус державного службовця.
11. Державна посада: сутність і соціально-управлінська роль.
12. Критерії та можливості об'єктивної оцінки рівня компетентності державного службовця.
13. Державні службовці в професійно-посадовій підструктурі суспільства, їхній правовий статус та соціальні функції.
14. Обов'язки, повноваження та відповідальність державного службовця.
15. Громадянські, політичні та трудові права державних службовців.
16. Системна характеристика державної служби.
17. Керівник органу управління: підбір, компетенція, відповідальність.
18. Народні депутати і державна служба.
19. Державна служба як багаторівнева, багатofункціональна соціальна організація.

20. Типи, види і рівні державної служби: диференціація, взаємозв'язок, єдність.
21. Організаційний аналіз системи державної служби.
22. Правові основи організації та управління у сфері державно-службової діяльності.
23. Стратегічні потреби держави і стратегічні потреби державної служби.
24. Стратегія державної служби як вибір пріоритетів, альтернатив, створення майбутнього потенціалу.
25. Особиста тектологія (самоменеджмент) державного службовця.
26. Цілі та функції самоменеджменту.
27. Страйки і державний службовець.
28. Етика державної служби.
29. Моральні засади державної служби.
30. Значення і специфіка моральної регуляції професійної діяльності в умовах кризових суспільних ситуацій.
31. Бюрократія і бюрократизм: взаємозв'язок, протиріччя, проблеми.
32. Бюрократизм як соціальне явище.
33. Економічні, соціально-політичні та морально-психологічні джерела бюрократизму в державній службі.
34. Бюрократія, бюрократизм і корупція.
35. Формування правової демократичної держави - необхідна умова подолання бюрократизму в державній службі.
36. Державна служба і групи тиску.
37. Поняття лобізму і лобі.
38. Сутність, функції і основні різновиди груп тиску.
39. Механізм і технології впливу груп тиску на органи влади.
40. Соціальний контроль за діяльністю держслужби як форма зворотного зв'язку в системі державного управління.
41. Шляхи реформування державної служби України.
42. Напрямки централізації і децентралізації при встановленні, розподілі та делегуванні компетенції державних службовців.
43. Проблеми адаптації зарубіжного досвіду організації державної служби до умов України.

Приблизна тематика завдань для вивчення практики організації діяльності управлінського апарату

Завдання 1. Вивчити нормативні акти, які регулюють діяльність апарату даного органу управління (положення про міністерство, державний комітет, адміністрацію; положення про структурні підрозділи апарату; посадові інструкції працівників, правила внутрішнього розпорядку, колективний договір, інструкції з діловодства та ін.). Визначити ступінь відповідності цих нормативних актів фактичній організації роботи апарату.

Внести пропозиції по вдосконаленню нормативних актів, які регулюють організацію роботи апарату, з урахуванням специфіки діяльності даного органу управління і Закону України “Про державну службу”.

Розглянути діючу структуру апарату даного органу управління (відділи, підвідділи та інші підрозділи), її відповідність основним напрямкам діяльності та функціям апарату і надати практичні рекомендації та пропозиції.

Завдання 2. Вивчити організацію кадрової роботи з наступних питань:

- методи підбору кадрів та їх призначення на посади, які застосовуються в апараті (конкурсний відбір, встановлення випробувального терміну, атестація тощо);
- ступінь відповідності працівників апарату посадам, які вони обіймають за рівнем загальноосвітньої і професійної підготовки, досвідом роботи і т. д.;
- діюча в апараті система перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, результативність цієї системи;
- організація атестації кадрів (які працівники проходять атестацію, періодичність атестації, форми і методи підготовки і проведення атестації, результати атестації);
- забезпечення працівників апарату організаційними та іншими технічними засобами. Ефективність застосування цих засобів у діяльності даного апарату;

- інформаційне забезпечення працівників апарату; наявність бібліотеки та інформаційних фондів по чинному загальному і галузевому законодавству;
- заходи заохочення та покарання працівників, які застосовуються в апараті, і якою мірою ці заходи сприяють поліпшенню діяльності апарату;
- основні соціально-побутові проблеми і потреби працівників апарату та практика забезпечення цих потреб;
- пропозиції по вдосконаленню роботи з кадрами.

Завдання 3. Визначити роль і місце профспілкової та інших громадських організацій в діяльності апарату, визначити коло питань, які вирішуються адміністрацією разом з громадськими організаціями і внести пропозиції по посиленню зв'язків з громадськими організаціями і підвищенню їх ролі в діяльності апарату.

Вивчити стан організаційної і виховної роботи адміністрації в колективі, практику інформування працівників про діяльність даного органу управління, проведення зборів колективу і виробничих нарад, питання, які розглядаються на зборах і нарадах та внести пропозиції по зміцненню зв'язків адміністрації з працівниками апарату.

Завдання 4. Вивчити організацію планування роботи апарату, практику підготовки і прийняття (затвердження) перспективних і поточних планів роботи апарату та його структурних підрозділів, зміст цих планів, рівень виконання планів роботи і внести пропозиції щодо покращання планування.

Розглянути практику підготовки і прийняття розпорядчих документів по даному органу управління (постанов, рішень, наказів, розпоряджень, інструкцій тощо); міру і порядок участі працівників апарату в підготовці цих документів і розробити пропозиції по вдосконаленню цієї роботи.

Вивчити стан виконання рішень, які приймаються організацією, діючи систему контролю в апараті і її результативність і внести пропозиції по вдосконаленню контролюючої діяльності.

Примітки. Робота слухачів з даних питань повинна представляти конкретний аналіз з використанням фактичних показників. Пропозиції слід викладати по можливості конкретно, з урахуванням умов і особливостей діяльності даного апарату.

У ході вивчення цих питань може бути застосоване анкетування, тестування тощо. Рекомендується використання офіційних статистичних даних, наукових публікацій, матеріалів періодики, нормативних актів і документів, які застосовуються в тому чи іншому органі управління.

Найбільш змістовні звіти про стажування можуть бути використані в подальшому як основа для підготовки магістерської роботи слухача.

У ході вивчення практики слухачі можуть скористатися наступними питаннями для проведення інтерв'ю серед державних службовців. Отримані відповіді допоможуть проаналізувати роботу конкретного державного органу і розробити пропозиції по її вдосконаленню.

1. Який час Ви працюєте в даному органі?
2. Чому Ви вирішили вступити на роботу в даний орган?
3. Чим Ви займались до цього?
4. Як Ви думаєте, чим Ви будете займатися через 5 років?
5. Яка у Вас освіта?
6. Що робив Ваш батько?
7. Яка освіта була у нього?
8. Чи Ви є членом профспілки? Чи важливо це для Вас?
9. Чи могли б Ви розказати про те як, оцінюєте свою роботу?
Яка Ваша винагорода за неї (в широкому розумінні)?
 - ✓ Що Вам не подобається у Вашій роботі?
 - ✓ Яка Ваша мета в роботі?
 - ✓ Які основні проблеми виникають при досягненні цієї мети?
10. Чи є, на Ваш погляд, відмінність у подібній роботі в приватному секторі?
11. Наскільки велика свобода дій у Вашій роботі? Хто встановлює обмеження? Якого типу?
12. З ким Ви контактуєте, виконуючи свою роботу?
 - ✓ Чого вони від Вас чекають?
 - ✓ Наскільки важлива для Вас їхня оцінка Вашої роботи?

13. Чия думка відносно Вашої роботи є для Вас найбільш вагомою? На підставі чого, на Ваш погляд, оцінюється Ваша робота?
14. На Вашу думку, який вплив Ви самі справляєте на політику, в сфері якої діє Ваш орган? Хто ще з державних службовців впливає на цю ж сферу?
 - ✓ Їх вплив такий самий як і Ваш (>, <, незначний).
 - ✓ Чи є серед населення групи, які мають такий же вплив (>, <, незначний)?
15. Що таке, на Ваш погляд, гарний державний службовець у Вашій сфері?
 - Якою повинна бути організаційна структура, щоб такий державний службовець міг працювати в ній?
16. З ким Ви розмовляєте про Вашу роботу?
 - ✓ В кого Ви просите поради?
 - ✓ Хто звертається до Вас за порадою?
17. Чи часто Ви розмовляєте з іншими службовцями на Вашій роботі? Хто першим іде на контакт?
 - ✓ Про що Ви, як правило, розмовляєте?
 - ✓ Як часто ви розмовляєте із службовцями інших державних органів?
 - ✓ З керівництвом?
 - ✓ Із службовцями підпорядкованих органів?
 - ✓ З представниками груп населення? Яких саме груп?
 - ✓ З окремими громадянами?
18. Чи вважаєте Ви спілкування з групами населення і окремими громадянами важливою часткою Вашої роботи?
19. Чи вважаєте Ви, що маєте право висловлюватися про справи Вашого органу?
20. За що повинні бути підзвітні службовці Вашого органу. Перед ким?
21. Яку роль, на Ваш погляд, повинно відігравати населення в роботу Вашого органу?
 - ✓ Чи цінує населення Вашу роботу, чи шукає недоліки?
 - ✓ Наскільки, на Вашу думку, пересічний громадянин розуміє зміст Вашої роботи?
 - ✓ Як часто Ваша думка і думка громадян з цього приводу вступають у конфлікт? В чому його сутність?

- ✓ Чи сподобалось би Вам, якби населення стало приймати участь у роботі Вашого органу?
22. Існує думка, що державні органи і установи недемократичні. Що Ви думаєте з цього приводу? Чи вважаєте, що тут є певна проблема? Що повинно бути зроблено в цьому напрямку?
 23. Існує також думка, що державні органи та установи занадто “відкликаються” на зовнішній тиск. Чи існують, на Вашу думку, в цьому якісь проблеми?
 24. Якби в когось існували пропозиції по роботі Вашого органу, яким чином вони могли б бути оприлюднені?
 25. Наскільки Ви підтримуєте ідею про посилення контролю над державними структурами?



Список рекомендованої літератури

1. **Авер'янов В.Б.** Законодавче врегулювання державної служби. Стан та проблеми // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 1.
2. **Атаманчук Г.В.** Власть аппарата или аппарат власти // Экономика и жизнь. - 1992. - № 6.
3. **Атаманчук Г.В.** Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. - 1992. - № 4.
4. **Атаманчук Г.В.** Не по знакомству, а по таланту // Труд. - 1993. - 16 апр.
5. **Атаманчук Г.В.** Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юрид. лит., 1990.
6. **Атаманчук Г.В.** Профессионалы в управлении // Рос. вести. - 1993. - 26 мая.
7. **Атаманчук Г.В.** Управление: социальная ценность и эффективность. - М., 1990.
8. **Барабашев Г.В.** Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1971.
- ✓ 9. **Битяк Ю.П.** Посада в структурі державного органу // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку. - Х., 1995.
10. **Бланке У.У.** Загранична служба США. - М.: Прогресс, 1974.
11. **Бойцова В.В., Бойцова Л.В.** Политическая нейтральность государственных служащих в Англии // Государство и право. - 1992. - № 9.
12. **Брэбан Т.** Французское административное право. - М.: Прогресс, 1988.
13. **Войль И.М.** Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. - М.: Наука, 1984.
14. **Воробьев В.А.** Советская государственная служба: (Административно-правовой аспект). - Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1986.

15. **Восленский М.С.** Номенклатура. - М., 1990.
16. **Гарнер Д.** Великобритания: центральное и местное управление. - М.: Прогресс, 1984.
17. **Гурне Б.** Державне управління. - К.: Основи, 1993.
18. **Государственная** служба основных капиталистических стран. - М.: Наука, 1977.
19. **Государственная** служба в России: проблемы становления. - М.: Изд-во "Луч", 1993.
20. **Демидова Н.Ф.** Служила бюрократия в России и ее роль в формировании абсолютизма. - М., 1997.
21. **Державне** управління: теорія і практика /Під заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Юрінком Інтер, 1998.
22. **Державний** службовець в Україні (пошук моделі) /Під заг. ред. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во "Ін - Юре", 1998.
23. **Дубенко С.Д.** Державна служба в Україні: Навч. посібник. - К.: Вид-во УАДУ, 1998.
24. **Дубенко С.Д.** Державна служба в умовах становлення правової держави // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку. - Х., 1995.
25. **Дубенко С.Д.** Проблеми формування державної служби в Україні // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4. - С. 95.
26. **Ерошкин Н.П.** История государственных учреждений дореволюционной России. - М., 1967.
27. **Зайончковский П.А.** Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. - М.: Мысль, 1978.
28. **Ильинский И.П.** Система органов власти и управления ФРГ: Учеб. пособие. - М., 1977.
29. **Ирошников И.П.** Создание советского центрального государственного аппарата. - М., 1967.
30. **Королева-Ковошлянская Г.И.** Идеальное государство и идеальное управление в политических учениях Платона и Аристотеля. - М., 1992.
31. **Королов С.А.** Административно-командная система: генезис и эволюция. - М., 1990.
32. **Кривопапов А.** "Бюрократ - это совсем неплохо": Разговор в британ. колледже Граждан. службы // Известия. - 1990. - 19 июля.

33. **Крылова И.С.** Аппарат государственного управления современной Франции. - М.: Наука, 1982.
34. **Крылова И.С.** Правовое регулирование государственной службы и политическая роль бюрократии в современном буржуазном государстве // Политическая организация и правовые системы за рубежом: история и современность. - Свердловск, 1987.
35. **Куфакова Н.А.** Правовое положение служащих государственного управления буржуазных стран: Учеб. пособие. - М., 1967
36. **Лебин Б.Д., Перфильев М.Н.** Кадры аппарата управления в СССР. - М., 1970.
37. **Малюгин М.** "Новая" элита в новой России // Обществ. науки и современность. - 1992. - № 2.
38. **Манохин В.М.** Концепция Закона о государственной службе // Сов. государство и право. - 1991. - № 12.
39. **Манохин В.М.** Правовое регулирование советской государственной службы // Сов. государство и право. - 1968. - № 1.
40. **Материалы** "Круглого стола" по проблемам государственной службы // Нар. депутат. - 1992. - № 16.
41. **Мерсер Давид.** ИБМ управление в самой преуспевающей корпорации мира. - М.: Прогресс, 1991.
42. **Морозов Б.М.** Создание и укрепление советского государственного аппарата. - М., 1957.
43. **Назаренко А.Ф.** Принципы государственной службы // Нар. депутат. - 1992. - № 2.
44. **Нижник Н.Р.** Державна виконавча влада і право // Права держава Україна: проблеми, перспективи розвитку. - Х., 1995.
45. **Нижник Н.Р.** Державна служба в Україні як фактор державотворення // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 1.
46. **Новиков А.В.** Правовые формы организации государственной службы в США. - М., 1974.
47. **Омаров А.М.** Руководитель. Размышление о стиле управления. - М., 1987.

48. **Орзих М.Ф.** Правовой статус должности руководителя в аппарате государственного управления. - К.: Наук. думка, 1988.
49. **Охотский Е.П.** Политическая элита. - М., 1993.
50. **Песчанский В.В.** Служащие в буржуазном обществе: (на примере Англии). - М.: Наука, 1975.
51. **Петришин О.В.** Державна служба в структурі державно-правової організації суспільства: (питання методології) // Вісн. Академії правових наук України. - 1995. - № 4.
52. **Петришин О.В.** Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. - К.: НМКВО, 1990.
53. **Петухов Г.Е., Васильев А.С.** Понятие должностного лица в советском законодательстве и правовой науке // Правоведение. - 1980. - № 3.
54. **Проблеми** теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. профес.-викладач. складу та слухачів Академії. -К.: Вид-во УАДУ, 1996.
55. **Производительность** труда "белых воротничков". - М.: Прогресс, 1989.
56. **Райт Г.** Державне управління. - К.: Основи, 1994.
57. **Реформа** государственного аппарата: (зарубеж. опыт). - М., 1992.
58. **Реформування** державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. керів. В.В. Цветков - К.: Оријани, 1998.
59. **Розенбаум Ю.А.** О государственной службе в СССР // Проблемы теории и практики управления. - 1990. - № 5.
60. **Розенбаум Ю.А.** Формирование управленческих кадров. - М., 1982.
61. **Руководитель** в аппарате государственного управления (организационно-правовые проблемы). - К.: Наук. думка, 1988.
62. **Самощенко И.** Место работы - аппарат: каким должен быть статус государственного служащего // Правительств. вестн. - 1989. - № 26.
63. **Семенцов С.П.** Как готовят профессиональных руководителей в Гарварде // Эконом. науки. - 1991. - № 9.
64. **Сергиенко Л.А.** Правовая регламентация управлен-

ческого труда. - М., 1984.

65. **Скальковский К.А.** Наши государственные и общественные деятели. - Спб, 1891.

66. **Служащий** советского государственного аппарата. - М., 1970.

67. **Служба** в государственных и общественных организациях. - Свердловск, 1988.

68. **Социально-политические** теории современной буржуазной идеологии: критический анализ. - М., 1981.

69. **Стрижов С.Г.** Повышение квалификации управленческих кадров: опыт США // Рос. эконом. журнал. - 1992. - № 7.

70. **Тарасова Н.Н.** Государственные работники США. - М.: Наука, 1982.

71. **Усольцев А.Т.** Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. - 1987. - № 3.

72. **Філіповський В.М.** Проблеми ефективності державної служби // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 2.

73. **Цветков В.В.** Державне управління: основні фактори ефективності: (політико-правові аспекти). - К., 1996.

74. **Цветков В.В., Щербак А.И.** Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления. - К.: Наук. думка, 1982.

75. **Чешков И.А.** Формирование правящих групп развивающихся стран: Дис. ... д-ра ист. наук. - М., 1993.

76. **Эльдерфельд С.** Политические элиты в современных обществах. - М., 1992.

77. **Яковлев Д.** Деякі аспекти становлення державної служби і кадрової роботи в сучасних економічних та політичних умовах // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4.



ДОДАТКИ

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ

Цей Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.

Він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

РОЗДІЛ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Державна служба і державні службовці

Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

Стаття 2. Посада і посадова особа

Посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Стаття 3. Основні принципи державної служби

Державна служба ґрунтується на таких основних принципах:
служіння народу України;
демократизму і законності;
гуманізму і соціальної справедливості;
пріоритету прав людини і громадянина;

професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;

персональній відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;

дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;

дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Стаття 4. Право на державну службу

Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Стаття 5. Етика поведінки державного службовця

Державний службовець повинен:

сумлінно виконувати свої службові обов'язки;

шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;

не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

РОЗДІЛ II ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття 6. Основні напрями державної політики у сфері державної служби

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України.

Основними напрямками державної політики у сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції.

Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою утворюється Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України.

Питання функціонування державної служби в інших державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішуються цими органами.

Стаття 7. Орган управління державною службою

Органом управління державною службою в державних органах та їх апараті є Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України.

Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України:

прогнозує і планує потребу державних органів та їх апарату в кадрах;

забезпечує разом з іншими державними органами реалізацію загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті;

розробляє і вносить на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті;

розробляє, координує і контролює здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті;

здійснює методичне керівництво проведенням конкурсного відбору державних службовців в державних органах та їх апараті;

організує навчання і професійну підготовку державних службовців державних органів та їх апарату;

контролює дотримання визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;

організує, координує та забезпечує умови для розвитку наукових досліджень з питань державної служби.

Стаття 8. Координаційна рада з питань державної служби

З метою визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання усіх зусиль державних органів щодо підвищення ефективності державної служби створюється міжвідомчий дорадчий орган — Координаційна рада з питань державної служби в державних органах.

Положення про Координаційну раду з питань державної служби в державних органах затверджується Кабінетом Міністрів України.

РОЗДІЛ III

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ЇХ АПАРАТУ

Стаття 9. Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату

Правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та арбітрів Вищого арбітражного суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

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

Стаття 10. Основні обов'язки державних службовців

Основними обов'язками державних службовців є:

додержання Конституції України та інших актів законодавства України;

забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;

недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;

безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;

збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;

постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;

сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні - повідомити вищу за посадою особу.

Стаття 11. Основні права державних службовців

Державні службовці мають право:

користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;

брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;

одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;

на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;

на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;

безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;

на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;

вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;

на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;

на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;

захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку. 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.

Стаття 12. Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу

Не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які:

визнані у встановленому порядку недієздатними;

мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;

у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлегли особам, які є їх близькими родичами чи свояками;

в інших випадках, встановлених законами України.

Стаття 13. Декларування доходів державних службовців

Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця третьої - сьомої категорії, передбачених статтею 25 цього Закону, подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця першої і другої категорії, передбачених статтею 25 цього Закону, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках та інші папери.

Зазначені відомості подаються державним службовцем щорічно. Порядок подання, зберігання і використання цих відомостей встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Стаття 14. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців

Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

попередження про неповну службу відповідність;

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

РОЗДІЛ IV ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ ТА ЇХ АПАРАТІ

Стаття 15. Прийняття на державну службу

Прийняття на державну службу на посади третьої - сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України.

Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу.

Забороняється вимагати від кандидатів на державну службу відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством України.

Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі таких осіб установлюється відповідними органами.

Стаття 16. Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби

Державний службовець не має права: займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників, крім випадків, передбачених чинним законодавством, або бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, де він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди у грошовому чи іншому вигляді, послуг, пільг;

самостійно або через представника входити до складу керівних органів підприємств, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

приймати подарунки чи послуги від фізичних або юридичних осіб у зв'язку із своєю службовою діяльністю.

Державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу.

Інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Стаття 17. Присяга державних службовців

Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу такого змісту:

“Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримуватися Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки”.

Державний службовець підписує текст Присяги, який зберігається за місцем роботи. Про прийняття Присяги робиться запис у трудовій книжці.

Стаття 18. Випробування при прийнятті на державну службу

При прийнятті на державну службу може встановлюватися випробування терміном до шести місяців.

Стаття 19. Стажування державних службовців

З метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей особи, яка претендує на посаду державного службовця, може проводитися стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи.

Стаття 20. Робочий час

Тривалість робочого часу державних службовців визначається відповідно до законодавства про працю України з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Для виконання невідкладної і непередбаченої роботи державні службовці зобов'язані за розпорядженням керівника органу, в якому вони працюють, з'являтися на службу у вихідні, святкові та неробочі дні, робота за які компенсується відповідно до чинного трудового законодавства.

За рішенням керівника органу державні службовці можуть бути відкликані із щорічної або додаткової відпустки. Частина невикористаної відпустки, яка залишилася, надається державному службовцю у будь-який інший час відповідного року чи приєднується до відпустки у наступному році.

Стаття 21. Службові відрядження

Державним службовцям відшкодовуються витрати на службові відрядження та виплачуються інші компенсації відповідно до законодавства про працю України.

Під час відрядження державні службовці користуються правом бронювання місць у готелях і на всі види транспорту, а також першочергового придбання проїзних документів.

Державним службовцям за місцем відрядження надається місце для роботи, можливість користуватися зв'язком, транспортом, розмножувальною технікою, іншими послугами технічного характеру.

Стаття 22. Відсторонення від виконання повноважень за посадою

Невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди грома-

дянинові, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець.

Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування. Службове розслідування проводиться у строк до двох місяців у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується.

Стаття 23. Граничний вік перебування на державній службі

Граничний вік перебування на державній службі становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. У разі необхідності керівник державного органу за погодженням з Начальником Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України може продовжити термін перебування на державній службі, але не більш як на п'ять років.

У виняткових випадках після закінчення цього терміну державні службовці можуть бути залишені на державній службі лише на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу.

РОЗДІЛ V СЛУЖБОВА КАР'ЄРА

Стаття 24. Проходження служби

Прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються.

Стаття 25. Класифікація посад

Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу.

Встановлюються такі категорії посад службовців:

перша категорія - посади голів державних комітетів, що не є членами Уряду України, голів інших центральних органів державної

виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України, Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, представників Президента України в областях, містах Києві та Севастополі, перших заступників міністрів, перших заступників голів державних комітетів, що входять до складу Уряду, керівників Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України та інші прирівняні до них посади;

друга категорія - посади заступників керівника Адміністрації Президента України, заступників керівника Секретаріату Верховної Ради України, заступників керівника апарату Кабінету Міністрів України, керівників структурних підрозділів Секретаріату Верховної Ради України, секретарів постійних комісій Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, радників та помічників Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, заступників міністрів, заступників голів державних комітетів, які входять до складу Уряду, перших заступників, заступників голів комітетів та інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України, першого заступника Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, перших заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

третья категорія - посади заступників керівників структурних підрозділів, завідуючих секторами, головних спеціалістів, експертів, консультантів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України та апарату Кабінету Міністрів України, заступників Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, представників Президента України в районах, районах міст Києва та Севастополя, начальників управлінь, самостійних відділів у складі міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади та інші прирівняні до них посади;

четверта категорія - посади спеціалістів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України і апарату Кабінету Міністрів України, заступників начальників управлінь, самостійних відділів (підвідділів) міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади, керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

п'ята категорія - посади спеціалістів міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, заступників представників Президента України в районах, районах міст Києва та Севастополя, заступників керівників управлінь, відділів, служб облас-

них, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, спеціалістів апарату цих адміністрацій та інші прирівняні до них посади;
шоста категорія - посади керівників управлінь, відділів, служб районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, спеціалісти управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

сьома категорія — посади спеціалістів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь і відділів та інші прирівняні до них посади.

Віднесення існуючих посад державних службовців, не перелічених у цій статті, а також віднесення до відповідної категорії нових посад державних службовців проводиться Кабінетом Міністрів України за погодженням з відповідним державним органом.

Стаття 26. Ранги державних службовців

Встановлюються такі ранги державних службовців:

службовцям, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

Положення про ранги службовців затверджується Кабінетом Міністрів України.

Ранг службовцю присвоюється відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результати роботи.

Ранги, які відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України.

Ранги, які відповідають посадам другої категорії, присвоюються Кабінетом Міністрів України.

Ранги, які відповідають посадам третьої - сьомої категорій, присвоюються керівником державного органу, в системі якого працює державний службовець.

При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад.

Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Державний службовець може бути позбавлений рангу ~~органом~~, який присвоїв йому цей ранг, лише за вироком суду.

Якщо державний службовець перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, на яку потім повернувся, за ним зберігається присвоєний ранг.

Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання цих обов'язків зараховується до стажу державної служби.

У трудовій книжці державного службовця робиться запис про присвоєння, зміну і позбавлення відповідного рангу.

Стаття 27. Просування по службі

Просування по службі державного службовця здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу.

Державний службовець має право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади. Переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та збережені до кадрового резерву.

Стаття 28. Кадровий резерв державної служби

У державних органах створюється кадровий резерв для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі.

Кадровий резерв формується із:

спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю;

державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади.

Порядок формування і організація роботи з кадровим резервом регулюються Положенням про кадровий резерв державної служби, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 29. Навчання і підвищення кваліфікації державних службовців

Державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом самоосвіти.

Державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі.

РОЗДІЛ VI ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття 30. Підстави припинення державної служби

Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державна служба припиняється у разі:

1) порушення умов реалізації права на державну службу (стаття 4 цього Закону);

2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтею 16 цього Закону;

3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (стаття 23 цього Закону);

4) відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії (стаття 31 цього Закону);

5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (стаття 12 цього Закону);

6) відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги, передбаченої статтею 17 цього Закону;

7) неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених статтею 13 цього Закону.

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

За державними службовцями, які займали посади першої категорії не менше трьох років і звільнені у зв'язку із зміною складу органу, де вони працювали, або закінченням терміну повноважень цього органу, зберігається середньомісячний заробіток на період працевлаштування, але не більше одного року.

Стаття 31. Відставка державного службовця

Відставкою є припинення державної служби службовцем, який займає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою.

Підставами для відставки є:

принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також інші перешкоди для перебування на державній службі;

примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину;

стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

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

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

При досягненні пенсійного віку державним службовцем, який перебуває у відставці, йому призначається пенсія як державному службовцю.

У разі призначення пенсії за віком, працевлаштування, засудження за скоєння злочину виплати, передбачені частиною четвертою цієї статті, припиняються.

Стаття 32. Оскарження рішення про припинення державної служби

Рішення про припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо до суду.

РОЗДІЛ VII МАТЕРІАЛЬНЕ ТА СОЦІАЛЬНО-ПОБУТОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття 33. Оплата праці

Оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обо-

в'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок.

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

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

Надбавка за вислугу років виплачується державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби у таких розмірах: понад 3 роки - 10, понад 5 років - 15, понад 10 років - 20, понад 15 років - 25, понад 20 років - 30, понад 25 років - 40 відсотків.

Державним службовцям можуть установлюватися надбавки за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки і доплати, а також надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є Державний бюджет України та інші джерела, визначені для цієї мети положеннями про органи державної виконавчої влади, затвердженими указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України.

Скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та фінансування інших, передбачених цим Законом, гарантій, пільг і компенсацій.

Стаття 34. Заохочення за сумлінну працю

За сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцям видається грошова винагорода в розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України.

За особливі трудові заслуги державні службовці представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань.

Стаття 35. Щорічні та додаткові відпустки державних службовців

Державним службовцям надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою допомоги для оздоровлення у розмірі посадового окладу.

Державним службовцям, що мають стаж роботи в державних органах понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 36. Соціально-побутове забезпечення державних службовців

Державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду.

Державні службовці, які займають посади першої - четвертої категорії, мають право на першочергове встановлення квартирних телефонів.

На індивідуальне і кооперативне житлове будівництво або для придбання квартир чи індивідуальних жилих будинків державним службовцям, які потребують відповідно до чинного законодавства поліпшення житлових умов, надається земельна ділянка та безвідсотковий кредит на строк до 20 років. Умови надання кредиту визначаються Кабінетом Міністрів України.

Державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Цими ж закладами вони обслуговуються після виходу на пенсію.

Стаття 37. Пенсійне забезпечення і грошова допомога державним службовцям

Пенсія державним службовцям виплачується за рахунок держави. На одержання пенсії державних службовців мають право особи, які досягли встановленого законодавством України пенсійного віку, за наявності загального трудового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби — не менше 10 років. Зазначеним особам призначаються пенсії в розмірі 80 відсотків суми їх посадового (чинного) окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом, без обмеження граничного розміру пенсій.

Пенсія державному службовцю виплачується у повному розмірі незалежно від його заробітку (прибутку), одержуваного після виходу на пенсію.

За кожний повний рік роботи понад 10 років на державній службі пенсія збільшується на один відсоток заробітку, але не більше

90 відсотків посадового (чинного) окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом, без обмеження граничного розміру пенсій.

Державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку з засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчиненням корупційного діяння позбавляється права на одержання пенсій, передбаченою цією статтею. В таких випадках пенсія державному службовцю призначається на загальних підставах.

Державним службовцям у разі виходу на пенсію при наявності стажу державної служби не менше 10 років виплачується грошова допомога в розмірі 10 місячних посадових окладів.

У разі виходу на пенсію державні службовці при наявності стажу державної служби не менше 10 років користуються умовами щодо комунально-побутового обслуговування, передбаченими цим Законом.

РОЗДІЛ VIII **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА** **ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ**

Стаття 38. Відповідальність за порушення законодавства про державну службу

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

Президент України
м.Київ,
16 грудня 1993 року
№ 3723-ХІІ

Л. КРАВЧУК

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА
від 16 грудня 1993 року № 3724-ХІІ
м.Київ

Про введення в дію Закону України **“Про державну службу”**

Верховна Рада України **ПОСТАНОВЛЯЄ:**

1. Ввести в дію Закон України “Про державну службу” з дня його опублікування, а частини четверту і п'яту статті 33, частину

першу статтю 34, статтю 35 та частини другу - п'яту статті 37 - з 1 січня 1994 року, частину першу статті 37 - з моменту прийняття законодавчих актів України про соціальне страхування.

2. Встановити, що дія цього Закону поширюється на працівників державних органів Республіки Крим, органів місцевого та регіонального самоврядування, які прирівнюються до відповідних категорій посад службовців, якщо інше не передбачено законодавством України.

3. До приведення законодавства у відповідність із Законом України "Про державну службу" законодавчі та інші нормативні акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

4. Запропонувати Голові Верховної Ради України, Президенту України, Кабінету Міністрів України у тримісячний термін після введення в дію цього Закону привести до Присяги державних службовців відповідно до Закону України "Про державну службу".

5. Кабінету Міністрів України:

до 1 липня 1994 року підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції про зміни і доповнення законодавчих актів, що впливають із Закону України "Про державну службу";

до 1 жовтня 1994 року привести рішення Уряду України у відповідність із Законом України "Про державну службу";

протягом 1994 року забезпечити розробку і затвердження нормативних актів відповідно до повноважень Уряду, визначених цим Законом;

до 1 квітня 1994 року забезпечити перегляд і скасування міністерствами і відомствами України їх нормативних актів, що суперечать Закону України "Про державну службу";

до 1 березня 1994 року затвердити Положення про порядок обчислення стажу державної служби в державних органах.

6. Запропонувати Верховній Раді Республіки Крим привести акти законодавства Республіки Крим у відповідність із Законом України «Про державну службу».

Голова Верховної Ради України

І. ПЛЮЩ

ЗАКОН УКРАЇНИ

ПРО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі — Уповноважений), який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 2. Сфера застосування Закону

Сферою застосування Закону є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами.

Стаття 3. Мета парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

- 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України;
- 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону;
- 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;
- 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;
- 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;
- 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Стаття 4. Правовий статус Уповноваженого

Уповноважений є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, цим Законом, законом України “Про державну службу”.

Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

Повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску), введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях.

Уповноважений має печатку із зображенням малого Державного Герба України та своїм найменуванням.

Місцезнаходженням Уповноваженого є столиця України — місто Київ.

РОЗДІЛ II ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ, ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАДИ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Стаття 5. Вимоги до кандидата на посаду Уповноваженого та призначення на посаду Уповноваженого

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів.

Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'яти років проживає в Україні.

Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому законом порядку. Уповноважений призначається строком на п'ять років, який починається з дня прийняття ним присяги на сесії Верховної Ради України.

Стаття 6. Порядок висунання кандидатури на посаду Уповноваженого

Пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідний комітет Верховної Ради України подає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим цим Законом, та про відсутність причин, які б перешкождали зайняттю нею цієї посади.

Висунання кандидатури для призначення на посаду Уповноваженого здійснюється у двадцятиденний строк з наступного дня після:

- 1) набрання чинності цим Законом;
- 2) закінчення строку, на який було призначено Уповноваженого або припинення його повноважень чи звільнення;
- 3) оголошення результатів голосування, якщо Уповноваженого не було призначено.

Голосування проводиться під час пленарних засідань Верховної Ради України бюлетенями для таємного голосування, але не раніш як через десять днів і не пізніше ніж через двадцять днів після закінчення строку для висунання кандидатів для участі у виборах.

Призначеним вважається той кандидат, за якого проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, про що приймається постанова.

Якщо на посаду Уповноваженого було висунуто більше ніж два кандидати і жодного з них не було призначено, Верховна Рада України проводить повторне голосування по двох кандидатах, які отримали найбільшу кількість голосів.

Повторне голосування з призначення Уповноваженого проводиться в порядку, визначеному цією статтею.

У разі, якщо жоден із кандидатів на посаду Уповноваженого не набрав необхідної кількості голосів, знову проводиться висунання кандидатур для призначення на посаду Уповноваженого.

Стаття 7. Присяга Уповноваженого

При вступі на посаду Уповноважений на пленарному засіданні Верховної Ради України складає присягу такого змісту: "Я, (ім'я та прізвище), заступаючи на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, урочисто присягаю чесно та сумлінно захищати права і свободи людини і громадянина, добросовісно виконувати свої обов'язки, додержуватися Конституції України і законів України та керуватися справедливістю і власною совістю. Зобов'язуюся діяти незалежно, неупереджено, в інтересах людини і громадянина".

Повноваження Уповноваженого починаються з моменту складення присяги.

Стаття 8. Несумісність посади Уповноваженого

Уповноважений не може мати представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднань громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності.

Він не може бути членом будь-якої політичної партії.

За наявності обставин, зазначених у частині першій та другій цієї статті, Уповноважений повинен їх усунути протягом десяти днів після його призначення. До усунення зазначених обставин він не може складати присяги.

Якщо обставини, зазначені у частині першій та другій цієї статті, виникли під час діяльності Уповноваженого, вони повинні бути усунені протягом десяти днів з дня, коли про це стало відомо.

У разі неможливості усунути їх протягом десяти днів Уповноважений зобов'язаний зробити у зазначений строк заяву про відмову виконувати будь-які інші доручення чи повноваження, крім тих, що належать Уповноваженому.

Якщо протягом зазначеного строку Уповноважений не виконає встановлених вимог, його повноваження припиняються і Верховна Рада України зобов'язана звільнити його з посади. Нове висування кандидатур і призначення Уповноваженого здійснюються за процедурою, передбаченою статтею 6 цього Закону.

Стаття 9. Припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого

Повноваження Уповноваженого припиняються у разі:

- 1) відмови його від подальшого виконання обов'язків шляхом подання заяви про складення своїх повноважень;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;
- 3) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи, яка обіймає посаду Уповноваженого, безвісно відсутньою або про оголошення її померлою;
- 4) складення присяги новообраним Уповноваженим;
- 5) смерті особи, яка обіймає посаду Уповноваженого.

Верховна Рада України приймає рішення про звільнення з посади Уповноваженого до закінчення строку, на який його було обрано, у разі:

- 1) порушення присяги;
- 2) порушення вимог щодо несумісності діяльності;

- 3) припинення громадянства України;
- 4) неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності.

Висновок щодо наявності підстави для звільнення з посади Уповноваженого повинна дати тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України.

Верховна Рада України за наявності зазначених у цій статті підстав розглядає питання і приймає відповідну постанову про звільнення з посади Уповноваженого за поданням Голови Верховної Ради України або не менш як однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Уповноважений вважається звільненим з посади, якщо за це проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого оформляються відповідною постановою Верховної Ради України.

РОЗДІЛ III

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО

Стаття 10. Секретаріат Уповноваженого

Для забезпечення діяльності Уповноваженого утворюється секретаріат, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка.

Структура секретаріату, розподіл обов'язків та інші питання щодо організації його роботи регулюються Положенням про секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі—Положення). На працівників секретаріату поширюється дія Закону України “Про державну службу”. Положення та кошторис секретаріату затверджуються Уповноваженим у межах кошторису витрат, пов'язаних із діяльністю Уповноваженого. Призначення на посаду та звільнення працівників секретаріату здійснюються Уповноваженим.

При Уповноваженому з метою надання консультаційної підтримки, проведення наукових досліджень, а також вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина може створюватися консультативна рада (яка може діяти і на громадських засадах) із осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина.

Стаття 11. Представники Уповноваженого

Уповноважений має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України.

Організація діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим.

Стаття 12. Порядок фінансування діяльності Уповноваженого

Фінансування діяльності Уповноваженого провадиться за рахунок Державного бюджету України та щорічно передбачається в ньому окремим рядком.

Уповноважений розробляє, подає на затвердження Верховної Ради України та виконує кошторис своїх витрат.

Фінансова звітність подається Уповноваженим у порядку, встановленому законодавством України.

Верховна Рада України і відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування створюють необхідні умови для діяльності Уповноваженого, його секретаріату та представників.

РОЗДІЛ IV ПОВНОВАЖЕННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО

Стаття 13. Права Уповноваженого

Уповноважений має право:

1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;

2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів;

3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням: про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина;

про офіційне тлумачення Конституції України та законів

України;

4) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях;

5) на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах.

Доступ до інформації, пов'язаної із службовою та державною таємницями, здійснюється в порядку, визначеному законодавчими актами України;

6) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;

7) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;

8) відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання;

9) бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим;

10) звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;

11) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;

12) перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Стаття 14. Обов'язки Уповноваженого

Уповноважений зобов'язаний додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав та охороню-

ваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права.

Уповноважений зобов'язаний зберігати конфіденційну інформацію. Це зобов'язання діє і після припинення його повноважень.

У разі розголошення таких відомостей Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку.

Уповноважений не має права розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їхньої згоди.

Стаття 15. Акти реагування Уповноваженого

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Конституційне подання Уповноваженого — акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Подання Уповноваженого — акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Стаття 16. Підстави для провадження справ та призначення перевірок.

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує:

- 1) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників;
- 2) за зверненнями народних депутатів України;
- 3) за власною ініціативою.

Стаття 17. Розгляд звернень до Уповноваженого

Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх

інтересах, відповідно до Закону України “Про звернення громадян”.

Звернення подаються Уповноваженому в письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

При розгляді звернення Уповноважений:

1) відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина;

2) роз’яснює заходи, що їх має вжити особа, яка подала звернення Уповноваженому;

3) направляє звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення;

4) відмовляє в розгляді звернення.

Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Повідомлення про прийняття звернення до розгляду або відмову у прийнятті звернення до розгляду надсилається в письмовій формі особі, яка його подала. Відмова у прийнятті звернення до розгляду повинна бути вмотивованою.

Стаття 18. Щорічні та спеціальні доповіді Уповноваженого

Протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та реконструкції, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

У разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (довіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина.

За щорічною та спеціальною (спеціальними) доповідями Уповноваженого Верховна Рада України приймає постанову.

Щорічні та спеціальні доповіді разом з прийнятою постановою Верховної Ради України публікуються в офіційних виданнях Вер-

ховної Ради України.

Стаття 19. Участь Уповноваженого у міжнародному співробітництві

Уповноважений бере участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною в міжнародні організації згідно з чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

РОЗДІЛ V
ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
УПОВНОВАЖЕНОГО

Стаття 20. Загальні гарантії діяльності Уповноваженого

Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється.

Уповноважений не зобов'язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні.

Уповноважений користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду. Кримінальну справу проти Уповноваженого може бути порушено лише Генеральним прокурором України. За порушення законодавства щодо гарантій діяльності Уповноваженого, його представників та працівників секретаріату винні особи притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Після закінчення строку повноважень, на який особу було обрано на посаду Уповноваженого, їй надається робота (посада), на якій вона працювала до призначення і яка зберігається за нею на час виконання нею обов'язків Уповноваженого, а в разі неможливості надання цієї роботи (посади) — інша рівноцінна робота (посада) на тому ж або, за її згодою, іншому підприємстві, в установі, організації.

Життя та здоров'я Уповноваженого і його представників, які працюють на постійній основі, підлягають обов'язковому державному страхуванню на випадок смерті, травми, каліцтва або захворювання, одержаних під час виконання ними службових обов'язків. Порядок та умови страхування встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 21. Гарантії захисту прав людини і громадянина при зверненні до Уповноваженого

Кожен може без обмежень і перешкод звернутися до Уповно-

важеного у порядку передбаченому чинним законодавством.

При зверненні до Уповноваженого не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками.

Особа, позбавлена волі, може звернутись із письмовим зверненням до Уповноваженого або його представників. У цьому разі до неї не застосовуються обмеження щодо листування. Звернення такої особи протягом двадцяти чотирьох годин направляються Уповноваженому.

Кореспонденція Уповноваженому та його представникам від осіб, які затримані, перебувають під арештом, під вартою, в місця позбавлення волі та місця примусового тримання чи лікування, а також інших громадян України, іноземців та осіб без громадянства незалежно від місця їх перебування не підлягає ніяким видам цензури та перевірок.

Особи, які вчинили дії, заборонені цією статтею, притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Стаття 22. Обов'язок співпраці з Уповноваженим

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і надавати йому необхідну допомогу, зокрема:

1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, зазначених нормативними актами про охорону державної та службової таємниць;

2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень.

Відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством.

РОЗДІЛ VI ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.
2. Кабінету Міністрів України до 1 лютого 1998 року:

подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із Законом України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”;

привести рішення Уряду України у відповідність із цим Законом;

забезпечити перегляд і скасування міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади України нормативних актів, що суперечать цьому Закону.

Президент України

м. Київ

23 грудня 1997 року

№ 776/97-ВР

Л. КУЧМА

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій

1. Затвердити Програму кадрового забезпечення державної служби (додається).
2. Затвердити Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій (додається).

Президент України

м. Київ

10 листопада 1995 року

№ 1035/95

Л. КУЧМА

ЗАТВЕРДЖЕНО
Указом Президента України
від 10 листопада 1995 року
№ 1035/95

ПРОГРАМА
кадрового забезпечення державної служби

Успіх радикальних соціально-економічних і політичних перетворень в Україні залежить насамперед від ефективної роботи органів державної виконавчої влади всіх рівнів. Комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення.

Для розв'язання цієї проблеми необхідно проводити єдину державну кадрову політику, науково обґрунтувати потребу державних органів та їх апарату у фахівцях, розробити ефективну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

В основу кадрового забезпечення мають бути покладені принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, постійного навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів та здійснення контролю за їх діяльністю.

Організація цієї роботи повинна ґрунтуватися на чітко визначеній теоретичній та науково-методичній базі.

Ефективна реалізація Програми можлива за умови наукового забезпечення функціонування державної служби та добору кадрів. Наукові дослідження у цій сфері слід спрямувати на комплексне вивчення механізму державної служби як складової сучасного процесу державотворення, закономірностей формування її кадрового складу в умовах зміцнення органів державної виконавчої влади та посилення регіональних аспектів державного управління, особливостей правового регулювання статусу державних органів і статусу державних службовців, узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду функціонування державної служби та її кадрового забезпечення.

Реформування державного апарату, оновлення та вдосконалення його складу має проводитися паралельно з політичними та економічними реформами і є обов'язковою умовою їх здійснення.

Ця Програма та заходи на її виконання (додаються) розроблені відповідно до Закону України "Про державну службу" та прийнятих Урядом України нормативних документів з упровадження механізму добору працівників на державну службу на конкурсній основі, формування кадрового резерву, стажування, підготовки, перепідготовки кадрів та підвищення їх кваліфікації.

Правові засади кадрового забезпечення державної служби

1. Ефективну діяльність державної служби повинна забезпечувати система відповідних законодавчих та інших нормативних актів.

2. Правові засади кадрового забезпечення державної служби ґрунтуються: на Конституції України та Конституційному Договорі між Президентом України та Верховною Радою України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”;

Законі України “Про державну службу”;

Кодексі законів про працю України;

інших нормативних актах з питань державної служби.

3. Кадрове забезпечення державної служби здійснюється відповідно до основних принципів державної служби.

Формування кадрового резерву державної служби

1. Інтелектуальний потенціал України - надійне джерело кадрового забезпечення державної служби. Важливою частиною цього потенціалу є державні службовці, а також фахівці підприємств, установ і організацій, які мають досвід організаційної роботи та набули відповідних знань під час навчання.

2. Основними шляхами визначення якісного складу державних службовців є систематичний аналіз статистичних даних, звітних матеріалів Міністерства економіки України, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, соціологічні опитування, а також аналіз результатів роботи фахівців сфери виробництва, науки, культури, освіти тощо.

3. Добір кадрового резерву органів державної виконавчої влади вимагає:

урахування впливу передбачуваних змін в економічному, політичному та соціально-культурному житті на кадровий склад державної служби;

комплексного вирішення питань добору державних службовців для всіх посад державної служби;

визначення реальних потреб у працівниках для державних органів різного рівня;

урахування рівня освіти претендентів на державну службу, їх професійної підготовки, етики поведінки, сумлінності та чесності;

недопущення до державної служби осіб, що мають установлені законом обмеження щодо прийняття на державну службу.

4. Передумовою кадрового забезпечення державної служби є створення резерву заміщення посад державних службовців усіх категорій для просування їх по службі, цілеспрямована робота з кадровим

резервом.

5. Кадровий резерв формується в установленому порядку з спеціалістів представницьких органів та органів місцевого самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер; державних службовців, рекомендованих для просування по службі: випускників вищих навчальних закладів, які після спеціальної, в тому числі певної управлінської підготовки, набули фаху, спрямованого на професійну діяльність у державній службі.

6. Основні критерії зарахування до кадрового резерву - це відповідна професійна підготовка працівників, необхідний досвід роботи, організаторські здібності, якісне виконання службових обов'язків на попередній роботі.

Ефективними заходами роботи з резервом є:
комплектування та організація його навчання;
створення умов для самоосвіти і стажування;
періодичне (раз на 5 років) атестування державних службовців;
залучення претендентів до виконання доручень, пов'язаних з можливою майбутньою роботою, а також до вивчення роботи близьких за змістом діяльності ділянок;

вивчення індивідуальних особливостей претендентів і думки про них у колективі.

7. Кадровий резерв повинен створюватися з розрахунку не менше двох претендентів на кожну посаду державного службовця.

8. У структурі всіх органів державної виконавчої влади створюються підрозділи або визначаються окремі посадові особи, що займаються питаннями кадрового забезпечення, які здійснюють організаційно-методичне керівництво формуванням кадрового резерву, контроль за виконанням особистих річних планів підвищення кваліфікації фахівців, узгадальнюють практику формування кадрового резерву, вносять пропозиції щодо його поліпшення керівництву державного органу.

Формування складу державних службовців

1. Неодмінною умовою підвищення ефективності державної служби є формування якісного складу державних службовців у центральних і місцевих органах державної виконавчої влади.

Посилення інтелектуального забезпечення економічних та соціальних реформ досягається шляхом залучення до державної служби фахівців вищої кваліфікації, передусім для середньої ланки державного апарату.

Ця робота повинна проводитися на основі постійного аналізу фактичного складу державних службовців, прогнозування кількісних та якісних змін у суспільно-політичному та економічному житті, у законодавстві та викликаного у зв'язку з цим оновлення функцій

державних органів.

2. Формування складу державних службовців передбачає створення, постійне ведення і оновлення Головним управлінням державної служби при Кабінеті Міністрів України (далі — Головне управління державної служби) комп'ютерного банку даних державних службовців, а також Державного реєстру посад державних службовців, Державного реєстру центральних і місцевих органів державної виконавчої влади.

3. Для якісного формування складу державних службовців центральних і місцевих органів державної виконавчої влади їх керівникам необхідно:

визначати щорічну і на перспективу (5 років) потребу в кадрах державних службовців усіх категорій з урахуванням посад і профілю їх діяльності;

формувати замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, укласти відповідні угоди з навчальними закладами, визначеними Головним управлінням державної служби;

добирати кадри державних службовців відповідно до вимог законодавства з урахуванням особливостей кожної посади;

запровадити чіткий облік державних службовців та пов'язані з цим форми статистичної звітності, а також особову картку службовця; оптимально поєднувати принципи комплектування кадрами державних органів та їх апарату шляхом просування по службі державних службовців та добору на державну службу керівників фахівців підприємств, установ і організацій;

проводити цілеспрямовану роботу з кадровим резервом, зокрема організувати стажування фахівців, які входять до його складу;

постійно вдосконалювати організацію роботи в апараті органів державної виконавчої влади, прогнозувати розвиток їх структур, удосконалювати атестацію державних службовців, здійснювати контроль за підвищенням їх кваліфікації та створювати належні умови для праці та самоосвіти.

Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців

1. Зміцнення і послідовне поліпшення кадрового потенціалу державної служби вимагає створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

2. Державна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців — це сукупність:

освітньо-професійних і професійних програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

акредитованих навчальних закладів, інститутів і центрів підвищення кваліфікації, які реалізують зазначені програми; органів, що здійснюють управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Освітньо-професійні та професійні програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців повинні органічно поєднувати мету навчання, вимоги до професійної та загальнокультурної освіченості особи, зміст, форми, методи і засоби навчання з урахуванням функціональної та галузевої спеціалізації навчання державних службовців.

Для задоволення потреби державної служби у навчанні кадрів формується мережа галузевих навчальних закладів із широкою міжгалузевою і регіональною кооперацією на засадах їх конкурсного відбору. Необхідно запровадити акредитацію програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і навчальних закладів, які їх реалізують, за участю науково-методичної ради при Головному управлінні державної служби. Консультаційно-методичні функції у цій роботі покласти на Українську Академію державного управління при Президентові України (далі Академія державного управління) та її філіали.

3. Значну роль у системі навчання кадрів державної служби повинні відіграти акредитовані навчальні заклади, їх науково-педагогічний потенціал та навчально-лабораторна база.

4. Для реалізації завдань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців слід:

розробити відповідну нормативно-правову базу, освітньо-професійні та професійні програми, визначити державні вимоги до рівня підготовки державних службовців;

визначити зміст і основні види навчання державних службовців з урахуванням забезпечення його безперервності та запровадження сучасних технологій навчання, а також оптимальних термінів і періодичності залежно від потреб державної служби і форм організації навчального процесу, підвищення кваліфікації державних службовців не рідше одного разу на 5 років, а для фахівців, уперше прийнятих на державну службу - протягом першого року їх роботи;

створити умови для спілкування державних службовців, що навчаються, з керівниками центральних і місцевих органів державної виконавчої влади з метою взаємного обміну думками стосовно визначення перспектив, координації та злагодженості дій в інтересах держави і регіонів, вироблення рекомендації для практичної роботи;

вважати обов'язковою для керівників державних органів участь у навчанні державних службовців та їх резерву;

установити, що державні службовці, які займають посади I-IV категорій, підвищують кваліфікацію, як правило, в Інституті підви-

шення кваліфікації кадрів Академії державного управління та у її філіалах, а V-VII категорії - у регіональних центрах та інших навчальних закладах з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;

визначити, що строки і форми підвищення кваліфікації державних службовців встановлюються органом, в якому працює службовець, залежно від сфери його діяльності, при цьому строк підвищення кваліфікації з відривом від служби зі збереженням заробітної плати не повинен перевищувати чотирьох тижнів, без відриву від служби - шести місяців, на тематичних семінарах - п'яти днів;

створити систему пошуку талановитої молоді, що цікавиться питаннями державного управління, її базової та фахової підготовки, працевлаштування в органах державної виконавчої влади;

удосконалити умови підготовки жіночих кадрів для роботи у зазначених органах, їх дальшого професійного зростання;

забезпечити умови для добору, підготовки, професійного вдосконалення, атестування і стимулювання праці науково-педагогічних кадрів та організаторів навчання у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

Академії державного управління надавати навчальним закладам системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців методичну, інформаційну і консультаційну допомогу в розробці відповідної навчально-методичної документації, літератури;

забезпечити тісну взаємодію всіх ланок системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з відповідними підрозділами Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, центральними та місцевими органами державної виконавчої влади.

Міжнародне співробітництво

1. Вивчення та творче використання зарубіжного досвіду з питань державного управління, і, зокрема, кадрового забезпечення державної служби є одним із засобів інтеграції української держави у світову спільноту.

Стратегічне завдання міжнародного співробітництва в галузі державного управління полягає у забезпеченні участі України у світових процесах удосконалення державних і міждержавних управлінських структур, комплектування їх висококваліфікованими фахівцями.

2. Пріоритетними напрямками міжнародного співробітництва з кадрових питань є:

створення системи прямих зв'язків центральних та місцевих органів державної виконавчої влади з відповідними органами, установами та навчальними закладами за кордоном;

розширення співробітництва з відповідними міжнародними організаціями;

запровадження спеціалізованого обміну з метою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України за кордоном, передусім за рахунок міжнародної технічної допомоги та благодійних фондів, а також запрошення іноземних радників для роботи в державних установах України.

3. Налагодження міжнародного співробітництва зумовлює необхідність розв'язання таких завдань:

створення та запровадження довгострокової програми міжнародного співробітництва з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України;

запрошення іноземних фахівців для участі в навчанні державних службовців, забезпечення направлення для вдосконалення фахової підготовки слухачів і викладачів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у іноземні держави;

запровадження контрактної системи обміну педагогічними та науковими працівниками системи державної служби;

створення спільних із іноземними державами центрів навчання державних службовців та підвищення їх кваліфікації;

запровадження у сфері кадрового забезпечення державної служби системи обміну необхідними виданнями, створення відповідного банку даних та інформаційної мережі з іноземними державами;

активізація вивчення міжнародного досвіду державного управління і навчання державних службовців шляхом ретельного відбору, перекладу та видання відповідної літератури;

участь українських фахівців у міжнародних семінарах, конференціях, нарадах з питань кадрового забезпечення державної служби, сприяння представництву України у відповідних міжнародних організаціях;

використання відповідно до законодавства різноманітних форм міжнародної допомоги.

Контроль і відповідальність за стан кадрового забезпечення державної служби

1. Основною метою контролю кадрового забезпечення державної служби є вжиття дієвих заходів для додержання вимог Закону України "Про державну службу" та інших нормативних актів з питань кадрового забезпечення центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, а також розробка практичних рекомендацій, інформаційних та інструктивних матеріалів, спрямованих на дальше вдосконалення роботи з кадрами в органі державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та представницьких органах.

Зазначений контроль здійснює Головне управління державної служби шляхом планових і цільових перевірок роботи центральних та місцевих органів державної виконавчої влади у цій сфері.

Органи державної виконавчої влади здійснюють контроль за станом кадрового забезпечення у підпорядкованих їм структурах.

Відповідальність за стан кадрового забезпечення центральних та місцевих органів державної виконавчої влади покладається на їх керівників.

З метою підвищення ефективності роботи органів державної виконавчої влади, їх кадрового забезпечення необхідно здійснювати контроль за підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців, роботою з кадровим резервом державної служби, виконанням особистих річних планів його підготовки.

3. Організаційно-методичне керівництво контролем за якістю набутих знань студентів та слухачів, які навчаються за контрактом, укладеним з органом державної виконавчої влади, або за відповідним замовленням, покладається на Головне управління державної служби і Академію державного управління.

Відповідальність за організацію навчального процесу покладається на керівників навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

*Глава Адміністрації
Президента України*

Д. ТАБАЧНИК

ДОДАТОК
до Програми кадрового забезпечення
державної служби

ЗАХОДИ
на виконання Програми кадрового
забезпечення державної служби

1. Розробити, затвердити Державний реєстр посад державних службовців та Державний реєстр центральних і місцевих органів державної виконавчої влади та забезпечувати їх постійне оновлення.

Головдержслужба, Мінстат, Мінекономіки, Мінпраці, інші центральні та Місцеві органи державної виконавчої влади
1996 рік

2. Розробити професійно-кваліфікаційні характеристики державних службовців.

Мінпраці, Головдержслужба, Міносвіти, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади
1995-1996 роки

3. Удосконалити форми статистичної звітності з питань кадрового забезпечення державної служби.

Мінстат, Головдержслужба
1995 рік

4. Визначити прогнозу оцінку потреби в кадрах державних службовців для посад усіх категорій, а також забезпечити укладення договорів з навчальними закладами щодо підвищення кваліфікації державних службовців у поточному навчальному році.

Головдержслужба, Мінстат, Мінфін, Мінекономіки, Міносвіти, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, Академія державного управління

Травень-серпень щорічно, починаючи з 1996 року

5. Установити єдиний порядок ведення обліку державних службовців. Розробити та запровадити новий зразок особової картки службовця з урахуванням можливості комп'ютерної обробки, затвердити інструкцію щодо її заповнення та застосування.

Головдержслужба, Мінстат, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади
Перше півріччя 1996 року

6. Розробити об'єктивні тести і анкети для проведення незалежної оцінки професійних знань і навичок державних службовців і кадрового резерву відповідно до професійно-кваліфікаційних характеристик.

Академія державного управління, Головдержслужба
1996-1997 роки

7. Створити науково-методичну раду при Головдержслужбі, галузеві та регіональні ради роботи з кадрами при міністерствах і відомствах, Уряді Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях, а також науково-методичний кабінет у складі Академії державного управління, на які покласти науково-методичне та інформаційне забезпечення навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, контроль за змістом і якістю навчального процесу.

Головдержслужба, Міносвіти, Мінпраці, Мінфін, Мінекономіки, інші центральні органи державної виконавчої влади, Уряд Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Академія державного управління, НАН України.

І квартал 1996 року

8. Провести аналіз існуючої мережі акредитованих навчальних закладів, де доцільно здійснювати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, з метою її упорядкування та вдосконалення. Розробити систему критеріїв визначення цих закладів шляхом конкурсного відбору для навчання державних службовців.

Міносвіти, Головдержслужба, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, Академія державного управління, НАН України

1996 рік

9. Упорядкувати перелік спеціальностей, з яких необхідно здійснити підготовку державних службовців відповідно до їх професійно-кваліфікаційних характеристик, у разі потреби внести в установленому порядку зміни до Переліку напрямів підготовки фахівців з вищою освітою за професійним спрямуванням, спеціальностей різних кваліфікаційних рівнів та робітничих професій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 1994 року № 325.

Головдержслужба, Міносвіти, Мінпраці, Мінекономіки, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, Академія державного управління

1995-1996 роки

10. Запроваджувати в практику індивідуалізацію навчання державних службовців відповідно до конкретних завдань, затверджуваних керівниками органів, які направили їх на навчання. Створювати госпрозрахункові групи для фахівців, які бажають здобути освіту за певною програмою.

Міносвіти, Головдержслужба, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, Академія державного управління

Постійно

11. Запровадити в навчальних закладах системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців автоматизовані системи навчання, тестування, використовувати сучасні технології навчання. Створити в Академії державного управління службу інформаційних технологій на комп'ютерній основі для забезпечення кожного студента, слухача і викладача повною інформацією про зміст і форми навчання, методичну та матеріально-технічну базу центрів підвищення кваліфікації державних службовців та інших навчальних закладів з підготовки та перепідготовки фахівців органів державної виконавчої влади.

Міносвіти, міністерства та відомства, у сфері управління яких є вищі навчальні заклади, Академія державного управління

1995-1997 роки

12. Розробити систему добору слухачів, контролю якості їх підготовки і атестації після закінчення навчання, порядок заохочення державних службовців за успіхи в навчанні, а також порядок добору студентів старших курсів вищих навчальних закладів для відповідного навчання, практичної підготовки і використання їх на державній службі.

Головдержслужба, Міносвіти, Мінекономіки, Академія державного управління, НАН України

1996 рік

13. Залучати до навчального процесу в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, провідних викладачів вищої школи, керівників і фахівців центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, вчених; розробити заходи щодо підвищення престижу праці викладачів, розширення їх участі в науково-дослідній та науково-методичній роботі, стажування в органах державної виконавчої влади та за кордоном.

Міносвіти, інші міністерства та відомства, у сфері управління яких є вищі навчальні заклади, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, Академія державного управління, НАН України

Щорічно

14. Створювати авторські колективи з підготовки підручників, методичних посібників, педагогічних тестів, навчальних модулів та забезпечити їх видання для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Міносвіти, інші міністерства та відомства, у сфері управління яких є вищі навчальні заклади, Мініюст, Мінпресінформ, Українська юридична академія, Академія державного управління, НАН України

Постійно

15. Здійснювати науково-методичну розробку проблем планування, організації та управління навчальним процесом, прогнозування дальшого навчання державних службовців і кадрового забезпечення державної служби. Удосконалювати концептуальну основу складання освітньо-професійних і професійних програм, планів, навчально-методичних матеріалів з основ права і політичних наук, економічних основ адміністрування і фінансового управління, соціології та психології, аналітичної роботи, підготовки управлінських рішень тощо. Вживати заходів для забезпечення цілісності навчального процесу (мета, зміст, форми, методи і засоби навчання) з урахуванням різних контингентів слухачів.

Міносвіти, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, Академія державного управління

Постійно

16. Проводити наукові дослідження щодо функціонування та розвитку державної служби, узагальнення вітчизняного та міжнародного досвіду роботи державних органів, наукового прогнозування потреб державної служби у підготовці кадрів. Організовувати науково-практичні конференції з актуальних питань кадрового забезпечення державної служби.

Головдержслужба, Міносвіти, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, НАН України, Академія державного управління, Українська юридична академія

Постійно

17. Скоординувати міжнародну технічну допомогу та залучення фахівців інших держав до розв'язання питань становлення державної служби в Україні, навчання та стажування державних службовців, науково-педагогічних працівників відповідних навчальних закладів, регулювати ці питання під час укладання міжнародних договорів України.

Агентство координації міжнародної технічної допомоги, МЗС, Головдержслужба, Міносвіти, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади

Постійно

18. На підставі виконання контрольних заходів, узагальнення звітних матеріалів продовжувати систематичний аналіз стану кадрового забезпечення державної служби на місцях і розробляти практичні рекомендації, інформаційні та інструктивні матеріали, спрямовані на дальше вдосконалення роботи з кадрами в органах державної виконавчої влади.

Головдержслужба

Постійно

19. Використовувати можливості преси, радіо, телебачення для розкриття ролі та значення державної служби у здійсненні економічних і соціально-політичних реформ в Україні.

Головдержслужба, Мінпресінформ, Міносвіти, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, Академія державного управління

Постійно

20. Підготувати пропозиції щодо здійснення комплексу заходів для підвищення престижу державного службовця (з урахуванням досвіду розвинутих країн).

Головдержслужба, центральні та місцеві органи державної виконавчої влади

1995 рік

21. Підготувати перелік проектів актів законодавства, необхідних для впорядкування кадрового забезпечення державної служби в Україні, а також графік їх підготовки.

Головдержслужба, Мінекономіки, Мінюст, Мінфін, Мінпраці, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади

1995 рік

*Глава Адміністрації
Президента України*

Д. ТАБАЧНИК

УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
Про загальне положення про міністерство,
інший центральний орган державної виконавчої влади

З метою уточнення загальних правових засад діяльності центральних органів державної виконавчої влади України в сучасних умовах ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Затвердити Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади (додається).

2. Визнати таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 20 березня 1995 року № 241 “Про затвердження Загального положення про галузеве міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України та Загального положення про функціональне міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України”.

Президент України
м.Київ,
12 березня 1996 року
№ 179/96

Л. КУЧМА

ЗАТВЕРДЖЕНО
Указом Президента України
від 12 березня 1996 року
№ 179/96

ЗАГАЛЬНЕ ПОЛОЖЕННЯ
про міністерство інший центральний орган державної
виконавчої влади України

1. Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України (далі - міністерство) є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України. Міністерство реалізує державну політику у відповідній галузі.

2. Міністерство у своїй діяльності керується Конституцією України, Конституційним Договором між Президентом України та Верховною Радою України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також положеннями про міністерство.

Міністерство узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентіві України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

3. Міністерство:

бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації;

прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;

бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;

готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб;

розробляє цільові перспективи програми, опрацьовує комплекс заходів спрямованих на поглиблення економічної реформи;

реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);

вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;

готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки і структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;

бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;

розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм і впровадження, затверджує галузеві стандарти;

вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;

видає у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності;

виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру; бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру;

здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери уп-

равління міністерства;

складає макроекономічні та міжгалузеві баланси;

розробляє пропозиції про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки бере участь у формуванні та реалізації анти-монопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства);

забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень;

забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

4. Міністерство має право:

залучати спеціалістів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

представляти уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;

одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи і матеріали, а від Міністерства статистики України статистичні дані, для виконання покладених на нього завдань (безплатно);

скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;

притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерства, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;

самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори і укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.

5. Міністерство у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, а також з відповідними органами інших держав.

6. Міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

У випадках, передбачених законодавством, рішення мініс-

терства є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Нормативно-правові акти міністерства підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством.

Міністерство у разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами спільні акти.

7. Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає Президент України.

Міністр (керівник) має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками провадить міністр (керівник).

Міністр (керівник) здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та урядом України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів міністерства.

8. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівника) за посадою, а також інших керівних працівників міністерства.

До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства.

Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України.

Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства.

9. Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у міністерстві може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців.

Склад науково-технічної (наукової) ради і положення про неї затверджує міністр (керівник).

У міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр (керівник).

10. Граничну чисельність і фонд оплати праці працівників центрального апарату міністерства затверджує Кабінет Міністрів України.

Структуру центрального апарату міністерства затверджує віцепрем'єр-міністр України.

Штатний розпис центрального апарату міністерства і положення про його структурні підрозділи затверджує міністр (керівник).

11. Міністерство є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

*Глава Адміністрації
Президента України*

Д. ТАБАЧНИК

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ПОСТАНОВА

від 2 квітня 1994 р. № 209

Київ

Про управління державною службою

Відповідно до Закону України "Про державну службу" Кабінет Міністрів України **ПОСТАНОВЛЯЄ**:

1. Утворити Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України.

2. Установити чисельність працівників центрального апарату Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України у кількості 85 чоловік.

Міністерству фінансів профінансувати витрати на утримання зазначеного Головного управління у межах асигнувань, передбачених у Державному бюджеті України на 1994 рік.

Дозволити Головному управлінню мати трьох заступників начальника Головного управління, у тому числі одного першого, та колегію у кількості семи чоловік.

3. Доручити начальникові Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України розробити і подати Кабінетові Міністрів України на затвердження пропозиції про структуру Управління, а також погоджений з Міністерством фінансів, Міністерством юстиції та Міністерством праці проект Положення про Головне управління.

4. Створити в апараті Кабінету Міністрів України Відділ кадрів, ліквідувавши Управління з підготовки і обліку кадрів органів державної виконавчої влади.

5. Установити, що у віданні Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України перебуває Інститут державного управління і самоврядування.

6. Прирівняти начальника Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України за умовами оплати праці, матеріально-побутового забезпечення, медичного та транспортного обслуговування до міністрів, його заступників - до відповідних заступників міністрів, начальників відділів - до начальників управлінь, інших працівників Головного управління - до працівників міністерств.

*Виконуючий обов'язки
Прем'єр-міністра України*

Ю. ЗВЯГЛЬСЬКИЙ

*Міністр Кабінету
Міністрів України*

І. ДОЦЕНКО

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ПОСТАНОВА

від 17 червня 1994 р. № 423

м. Київ

Про деякі питання застосування статей 4, 15, 27 Закону України "Про державну службу"

Кабінет Міністрів України **ПОСТАНОВЛЯЄ:**

1. Установити, що:

прийняття на державну службу на посади третьої - сьомої категорій, передбачених статтею 25 Закону України "Про державну службу", та на інші прирівняні до них посади проводиться за конкурсним відбором у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 1993 р. № 1047 (ЗП України, 1994 р., № 4, ст.101), крім випадків, коли інше передбачено законами України;

просування по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву чи пройшов стажування, а також прийняття на роботу державного службовця, який припинив державну службу у зв'язку з відставкою, може здійснюватися рішенням керівника відповідного державного органу без конкурсного відбору.

2. Головному управлінню державної служби при Кабінеті Міністрів України разом з Міністерством праці і Міністерством юстиції до 1 вересня ц.р. розробити і внести Кабінетові Міністрів України проект рішення про кадровий резерв державної служби, передбачивши в ньому порядок формування і організації роботи з кадровим резервом.

Прем'єр-міністр України

В. МАСОЛ

*Міністр
Кабінету Міністрів України*

І. ДОЦЕНКО

КАБІNET МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА

від 8 вересня 1994 р. № 631

Київ

**Про затвердження Положення про Головне управління
державної служби при Кабінеті Міністрів України**

Кабінет Міністрів України ПОСТАНОВЛЯЄ:

1. Затвердити Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, що додається.

2. Установити, що Координаційну раду з питань державної служби очолює Міністр Кабінету Міністрів України, який здійснює безпосереднє керівництво Головним управлінням державної служби при Кабінеті Міністрів України.

Головному управлінню державної служби при Кабінеті Міністрів України внести до Уряду проект Положення про Координаційну раду з питань державної служби.

3. Головному управлінню державної служби при Кабінеті Міністрів України подати Кабінетові Міністрів України пропозиції про внесення змін і доповнень до Статуту Інституту державного управління і самоврядування, що впливають з цієї постанови.

4. Визнати таким, що втратив чинність, пункт 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 квітня 1992 р. № 214 "Питання Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України".

Прем'єр-міністр України

В. МАСОЛ

Міністр

Кабінету Міністрів України

В. ПУСТОВОЙТЕНКО

ПОЛОЖЕННЯ

про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України

1. Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України (Головдержслужба) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України.

Головдержслужба забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління державною службою.

2. Головдержслужба у своїй діяльності керується Конституцією України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також цим Положенням.

У межах своїх повноважень Головдержслужба організовує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх виконанням.

Головне управління узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та вносить їх на розгляд Кабінетові Міністрів України.

3. Основними завданнями Головдержслужби є:

забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів державної політики в сфері державної служби в центральних та місцевих органах державної виконавчої влади, в місцевих Радах народних депутатів та їх органах;

забезпечення функціонального управління державною службою; розроблення поточних, довготермінових прогнозів і планів потреби центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, місцевих Рад народних депутатів та їх органів в кадрах;

розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в центральних та місцевих органах державної виконавчої влади, місцевих Радах народних депутатів та їх органах, координація і контроль за їх виконанням;

здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору державних службовців у центральних та місцевих органах

державної виконавчої влади, місцевих Радах народних депутатів та їх органах;

організація навчання та професійної підготовки державних службовців;

організація, координація та забезпечення умов для розширення наукових досліджень з питань державної служби;

контроль за дотриманням визначених Законом України “Про державну службу” умов реалізації громадянами України права на державну службу.

4. Головдержслужба відповідно до покладених на неї завдань:

1) розробляє і вносить на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативних актів з питань державної служби;

2) проводить аналіз фактичного складу державних службовців та готує пропозиції державним органам щодо підвищення ефективності їх роботи;

3) веде комп’ютерний облік даних про державних службовців;

4) готує за поданням міністерств і відомств проекти рішень про заохочення та нагородження державних службовців першої та другої категорії, вносить пропозиції про застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців цих категорій;

5) погоджує пропозиції міністерств і відомств щодо призначення осіб на посади державних службовців першої та другої категорії з присвоєнням їм рангів з метою визначення відповідності їх вимогам Закону України “Про державну службу”;

6) визначає напрями спеціалізації державних службовців для навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації, контролює проведення цієї роботи;

7) погоджує державне замовлення на підготовку спеціалістів для державної служби;

8) здійснює контроль за навчанням, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців, у тому числі за межами України, готує відповідні пропозиції;

9) надає організаційно-методичну допомогу центральним та місцевим органам державної виконавчої влади і місцевим Радам народних депутатів та їх органам у розробленні нормативних актів щодо професійно-кваліфікаційних вимог до державних службовців;

10) бере участь у підготовці для розгляду Кабінетом Міністрів України пропозицій про віднесення існуючих посад державних службовців, не перелічених у статті 25 Закону України “Про державну службу”, а також нових посад державних службовців до відповідних категорій;

11) дає роз’яснення з питань, що належать до її компетенції;

12) у разі потреби бере участь у перевірці фактів порушення етики поведінки державними службовцями;

13) організовує конференції, семінари і наради з питань державної служби;

14) видає Вісник державної служби, в якому публікує інструктивні матеріали, методичні рекомендації, матеріали конференцій, семінарів тощо;

15) здійснює загальний контроль за діяльністю Інституту державного управління і самоврядування, вносить Кабінетові Міністрів України пропозиції про призначення та звільнення його співдиректорів;

16) запроваджує форми державної статистичної звітності з питань державної служби у порядку, встановленому чинним законодавством;

17) розглядає пропозиції, заяви, звернення державних службовців, а також центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, місцевих Рад народних депутатів та їх органів, вживає у межах своєї компетенції відповідних заходів;

18) вивчає досвід роботи державної служби в інших країнах, укладає в установленому порядку угоди (договори) про співробітництво;

19) організує добір кандидатур для роботи у відповідних органах на прохання цих органів;

20) координує роботу центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, місцевих Рад народних депутатів та їх органів з питань підвищення професійно-кваліфікаційних та ділових якостей державних службовців, вдосконалює форми та методи цієї роботи.

5. Головердержслужба під час виконання покладених на неї функцій взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади України, органами Республіки Крим, місцевими Радами народних депутатів та їх органами, а також з відповідними органами інших країн.

6. Головердержслужба має право:

здійснювати контроль за виконанням Закону України “Про державну службу”, інших актів законодавства з питань державної служби, вносити в установленому порядку пропозиції про скасування прийнятих центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, місцевими Радами народних депутатів та їх органами рішень з питань державної служби, якщо вони суперечать чинному законодавству;

одержувати безплатно у разі потреби передбачені державною статистичною звітністю дані й інші необхідні матеріали від центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, місцевих Рад народних депутатів та їх органів;

утворювати (за погодженням з відповідними керівниками) групи з учених, працівників центральних та місцевих органів держав-

ної виконавчої влади, місцевих Рад народних депутатів та їх органів для підготовки нормативних та інших матеріалів з питань державної служби.

7. Головдержслужба у межах своїх повноважень видає на основі й на виконання чинного законодавства накази, організовує та контролює їх виконання.

Головдержслужба у разі потреби видає разом з іншими органами державної виконавчої влади, місцевими Радами народних депутатів та їх органами спільні рішення.

Рішення Головдержслужби з питань державної служби, видані у межах її повноважень, є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, місцевими Радами народних депутатів та їх органами.

8. Головдержслужбу очолює начальник.

Начальник Головдержслужби та його заступники призначаються на посади та звільняються з посад в порядку, передбаченому чинним законодавством. Розподіл обов'язків між заступниками начальника провадиться начальником Головного управління.

Начальник Головдержслужби несе персональну відповідальність за виконання покладених на неї завдань і здійснення нею функцій, встановлює ступінь відповідальності своїх заступників і керівників підрозділів Головного управління.

9. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Головдержслужби, обговорення найважливіших напрямів її поточної і перспективної діяльності в Головному управлінні утворюється колегія у складі начальника (голова колегії), заступників начальника за посадою, а також інших керівних працівників Головного управління.

Члени колегії Головдержслужби затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Рішення колегії проводяться у життя, як правило, наказами Головного управління.

10. Начальник Головдержслужби, його заступники, а також інші відповідальні працівники за дорученням керівництва Головдержслужби, мають право брати участь у засіданнях колегій, інших засіданнях центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, місцевих Рад народних депутатів та їх органів, вивчати їх звіти, статистичні та інші матеріали з питань, що належать до компетенції Головного управління.

11. Гранична чисельність і фонд оплати праці працівників центрального апарату Головдержслужби затверджується Кабінетом Міністрів України.

Структура центрального апарату Головдержслужби затверджується Міністром Кабінету Міністрів України.

Штатний розпис центрального апарату Головного управління і положення про його структурні підрозділи затверджуються начальником Головдержслужби.

12. Головдержслужба є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку і бланки із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 1 грудня 1994 р. № 804

м. Київ

Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах

Відповідно до статті 19 Закону України «Про державну службу» Кабінет Міністрів України ПОСТАНОВЛЯЄ:

Затвердити Положення про порядок стажування у державних органах, що додається.

Прем'єр-міністр України

В. МАСОЛ

Міністр

Кабінету Міністрів України

В. ПУСТОВОЙТЕНКО

ЗАТВЕРДЖЕНО
*Постановою Кабінету
Міністрів України від
1 грудня 1994 р.
№ 804*

ПОЛОЖЕННЯ

про порядок стажування у державних органах

1. З метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей працівників, які претендують на посаду державного службовця, може проводитися їх стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців.

Стажування можуть проходити як особи, що вперше претендують на посаду державного службовця, так і державні службовці, які бажають зайняти більш високу посаду.

2. Відбір кандидата на стажування проводиться з ініціативи органу, де має відбуватися стажування. При цьому необхідна письмова заява самого стажиста та згода відповідних керівників за місцями його стажування та основної роботи.

Працівники, які досягли пенсійного віку, до стажування не залучаються.

3. Зарахування на стажування, терміни та зміни порядку його проходження оформлюються наказом керівника державного органу, де проводиться стажування.

Під час проходження стажування працівник повинен додержуватись правил внутрішнього трудового розпорядку державного органу, де він проходить стажування.

4. Стажування працівника проводиться з відривом від основної роботи. За працівником, направленим на стажування, зберігається його посада та заробітна плата за основним місцем роботи з подальшим урахуванням змін розміру мінімальної заробітної плати відповідно до чинного законодавства.

Стажисту за основним місцем роботи відшкодовуються також витрати на проїзд до місця стажування і назад, добові за час знаходження в дорозі та найм житла.

Витрати, пов'язані з стажуванням спеціаліста, відшкодовуються підприємствам, установам і організаціям державним органом, який запросив спеціаліста на стажування, за рахунок коштів, передбачених на утримання цього органу. Державний орган провадить витрати на зазначені цілі за рахунок коштів, призначених на інші видатки.

5. На період стажування в державному органі за стажистом закріплюється державний службовець, відповідальний за стажування.

Зміст стажування визначається індивідуальним планом, що затверджується керівником структурного підрозділу органу, де проводиться стажування.

6. Стажист за час проходження стажування повинен виконати індивідуальний план стажування. Після закінчення стажування стажист подає керівництву державного органу доповідну записку про стажування з висновками керівника структурного підрозділу щодо можливості використання стажиста на державній службі, а за основним місцем роботи - стислий письмовий звіт.

7. За результатами стажування у державному органі стажисту видається довідка для подання за основним місцем роботи.

8. Особа (не державний службовець), яка після успішного закінчення стажування виявила бажання працювати у даному державному органі, проходить конкурс відповідно до Положення про по-

рядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої посади. При цьому їй надається перевага над особами, які беруть участь у даному конкурсі, але не проходили стажування.

Державний службовець після успішного закінчення стажування може бути переведений на посаду за рішенням керівника відповідного державного органу без конкурсного відбору.

9. Державний службовець, який пройшов стажування, може бути зарахований до кадрового резерву державного органу.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ПОСТАНОВА

від 19 грудня 1994 р. № 853

м. Київ

Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби

Відповідно до статті 28 Закону України “Про державну службу” Кабінет Міністрів України ПОСТАНОВЛЯЄ:

Затвердити Положення про формування кадрового резерву для державної служби, що додається.

Установити, що формування кадрового резерву для апаратів органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших здійснюється відповідно до зазначеного Положення, якщо інше не передбачено законами України.

Прем'єр-міністр України

*Перший заступник
Міністра Кабінету
Міністрів України*

В. МАСОЛ

І. ДОЦЕНКО

ПОЛОЖЕННЯ

про формування кадрового резерву для державної служби

1. Кадровий резерв для державної служби (далі — кадровий резерв) створюється для заміщення посад державних службовців, а також для просування їх по службі.

Робота, що проводиться з особами, зарахованими до кадрового резерву, повинна сприяти підвищенню професійного рівня працівників та підготовці їх до виконання функції на майбутній посаді.

2. Кадровий резерв формується державним органом із:

керівників і спеціалістів підприємств, установ, організацій, сфера діяльності яких належить до компетенції даного державного органу та інших органів;

працівників місцевих органів державної виконавчої влади і органів самоврядування;

випускників вищих навчальних закладів відповідного профілю; державних службовців, які підвищили кваліфікацію, пройшли стажування або рекомендовані для просування на більш високі посади;

осіб, рекомендованих конкурсними комісіями для зарахування до кадрового резерву.

3. До кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно справляються з виконанням службових обов'язків, проявляють ініціативу, мають організаторські здібності і необхідний досвід роботи, успіхи у навчанні.

Для зарахування працівника до кадрового резерву повинна бути його письмова згода. Про зарахування до кадрового резерву повідомляється керівництво за місцем роботи зарахованого працівника.

На кожен посаду державного службовця формується кадровий резерв у кількості не менше двох працівників.

Зарахування до кадрового резерву проводиться керівником державного органу за пропозиціями керівників його структурних підрозділів.

Форма списку осіб, зарахованих до кадрового резерву, додається.

Список осіб, зарахованих до кадрового резерву, щорічно переглядається керівником державного органу для проведення їх тестування.

4. З працівниками, зарахованими до кадрового резерву, керівники державних органів і структурних підрозділів їхнього апарату проводять роботу згідно із затвердженими ними особистими річними планами, в яких передбачається:

систематичне навчання шляхом самоосвіти;

періодичне навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі зарубіжних);

участь у роботі семінарів, нарад, конференцій з відповідних проблем та питань діяльності державних органів і структурних підрозділів;

стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців;

заміщення на період відсутності державного службовця посади, на яку зараховано працівника до кадрового резерву;

участь у підготовці проектів актів законодавства та інших нормативних документів тощо;

вивчення і аналіз виконання законів України, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, в тому числі на місцях.

5. Організаційно-методичне керівництво формуванням кадрового резерву і контроль за виконанням особистих річних планів його підготовки здійснює структурний підрозділ державного органу, що займається питаннями кадрів. Цей підрозділ систематично аналізує та узагальнює практику формування кадрового резерву і роботи з ним, вносить керівництву державного органу пропозиції щодо її вдосконалення.

6. Якщо посада, до кадрового резерву на яку зараховано працівника, стає вакантною, то він має переважне право на її заміщення при проведенні конкурсу. Просування по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву чи пройшов стажування, може здійснюватися за рішенням керівника відповідного державного органу поза конкурсним відбором.

КАБІNET МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ПОСТАНОВА

від 4 березня 1995 р. № 160

м. Київ

Про затвердження порядку проведення службового розслідування

Відповідно до статей 11 та 22 Закону України “Про державну службу” Кабінет Міністрів України ПОСТАНОВЛЯЄ:

Затвердити Порядок проведення службового розслідування, що додається.

Прем'єр-міністр України

В. МАСОЛ

*Міністр Кабінету
Міністрів України*

В. ПУСТОВОЙТЕНКО

ЗАТВЕРДЖЕНО
*постановою Кабінету
Міністрів України
від 4 березня 1995 р. № 160*

ПОРЯДОК

проведення службового розслідування

1. Відповідно до цього Порядку стосовно державних службовців може бути проведено службове розслідування:

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

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

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

2. Рішення про проведення службового розслідування приймається керівником державного органу, в якому працює державний службовець, або керівником органу (посадовою особою), що призначив (призначила) його на посаду.

Рішенням про проведення службового розслідування визначається голова комісії з проведення службового розслідування, інші члени комісії, мета і строк початку та закінчення службового розслідування. Строк розслідування не може бути більше двох місяців.

До участі у проведенні службового розслідування не повинні залучатися посадові особи державного органу, якщо є обставини, які можуть викликати їх особисту заінтересованість у результатах розслідування.

3. Службове розслідування проводиться з відстороненням державного службовця від виконання повноважень за посадою або без відсторонення. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець.

За державним службовцем на час відсторонення від виконання повноважень за посадою зберігається заробітна плата.

4. Керівник державного органу (посадова особа), який призначив службове розслідування, контролює хід його проведення і в разі потреби дає обов'язкові для виконання доручення.

5. Члени комісії з проведення службового розслідування несуть персональну відповідальність згідно з чинним законодавством за повноту, всебічність, об'єктивність висновків службового розслідування та нерозголошення інформації, яка стала їм відома в ході службового розслідування.

Членам комісії надається право:

отримувати від державних службовців, інших працівників державного органу, в якому працює державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, усні чи письмові пояснення, консультації спеціалістів з питань службового розслідування;

знайомитись і вивчати з виїздом на місце відповідні документи, у необхідних випадках знімати з них копії та приєднувати до матеріалів службового розслідування;

збирати з дотриманням вимог чинного законодавства інформацію, пов'язану із службовим розслідуванням, у інших юридичних та фізичних осіб на основі запиту, який робить керівник державного органу (посадова особа), який призначив службове розслідування.

6. Особа, стосовно якої проводиться службове розслідування, має право в будь-який момент взяти в ньому участь, пояснювати факти, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про витребування і долучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень осіб, причетних до цієї справи.

7. За результатами службового розслідування члени комісії складають акт, у якому зазначаються:

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

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

8. Акт службового розслідування підписується членами комісії та подається на розгляд керівника державного органу (посадової особи), який призначив розслідування.

Члени комісії мають право викласти свою окрему думку, що додається до акта.

Перед поданням на розгляд з актом службового розслідування ознайомлюється державний службовець, стосовно якого проводилося розслідування.

9. Керівник державного органу (посадова особа), який призначив розслідування, розглядає акт службового розслідування у присутності членів комісії та державного службовця, стосовно якого проводилось розслідування, і вислуховує їх. За результатами розгляду керівник державного органу (посадова особа) в десятиденний строк приймає рішення, з яким ознайомлюється державний службовець.

За матеріалами службового розслідування державний службовець може бути притягнутий до відповідальності згідно з чинним законодавством.

10. Рішення за результатами службового розслідування стосовно державного службовця може бути ним оскаржене згідно з чинним законодавством.

11. Акт службового розслідування зберігається за місцем роботи державного службовця, стосовно якого проводилося розслідування.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА від 31
травня 1995 р. № 377

**Про Порядок перебування на державній
службі працівників патронатної служби
членів Уряду України**

Кабінет Міністрів України **ПОСТАНОВЛЯЄ:**

Відповідно до статті 15 Закону України “Про державну службу” затвердити Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду України (додається).

Цей Порядок застосовується до працівників патронатної служби голів виконавчих комітетів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, міських (міст — обласних центрів) Рад народних депутатів.

*Виконуючий обов’язки
Прем’єр-міністра України*

Є.МАРЧУК

Міністр Кабінету Міністрів України

В.ПУСТОВОЙТЕНКО

ЗАТВЕРДЖЕНО
*постановою Кабінету Міністрів України
від 31 травня 1995 р. № 377*

ПОРЯДОК
перебування на державній службі
працівників патронатної служби членів уряду України

1. Відповідно до статті 15 закону України “Про державну службу” члени Уряду України мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба).

2. Прийняття на патронатну службу здійснюється без проведення конкурсу. У разі потреби може встановлюватися випробування при прийнятті на державну службу, а також проводиться стажування державних службовців з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей (працівники, які досягли пенсійного віку, до стажування не залучаються).

3. Державні службовці патронатної служби, які мають право на відставку, відповідно до статті 31 Закону України “Про державну службу” в разі відмови у відставці повинні продовжувати виконання службових обов’язків і мають право на звільнення в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України.

4. Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державні службовці патронатної служби можуть бути звільнені у разі зміни керівника або складу державного органу (частина друга статті 30 Закону України “Про державну службу”). У цьому випадку в трудовій книжці робиться запис з посиланням на пункт 1 статті 40 Кодексу законів про працю України. Про наступне звільнення працівника можна не попереджати, але державному службовцю патронатної служби надаються гарантії, пільги і компенсації, передбачені статтями 49-1, 49-3 Кодексу законів про працю України.

5. Інші питання перебування працівників на патронатній службі регулюються Законом України “Про державну службу”.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА

від 30 серпня 1995 р. № 694

м. Київ

Про внесення доповнень до пункту 1
постанови Кабінету Міністрів України
від 17 червня 1994 р. № 423

Кабінет Міністрів України ПОСТАНОВЛЯЄ:

На доповнення пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. № 423 “Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України “Про державну службу” (ЗП України, 1994 р., № 10, ст. 252) установити, що без конкурсного відбору або стажування можуть також прийматися:

а) державні службовці на посади:

керівників, які згідно із законодавством обираються або затверджуються колегіальним органом;

керівників, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів державної виконавчої влади за погодженням з керівниками місцевих органів державної виконавчої влади;

спеціалістів при переміщенні їх в межах одного державного органу на рівнозначну або нижчу посаду з дотриманням вимог законодавства про працю;

б) державні службовці, які перебували на відповідних посадах у державних органах та виконавчих органах Рад, у тому числі в тих, що ліквіднуються, до новостворених органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування;

в) на державну службу - випускники Української Академії державного управління при Президентові України та її філіалів у державні органи, які направляли їх на навчання.

Прем'єр-міністр України

Є. МАРЧУК

*Перший заступник
Міністра Кабінету
Міністрів України*

М. СЕЛІВОН

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА

від 11 серпня 1995 р. № 641

м. Київ

Про застосування статті 13 Закону України
“Про державну службу”

Кабінет Міністрів України ПОСТАНОВЛЯЄ:

1. Установити, що особи, які претендують на зайняття посади державного службовця, та державні службовці подають відомості про доходи, зобов'язання фінансового характеру та належне їм майно, передбачені статтею 13 Закону України “Про державну службу”, у вигляді декларації.

Міністерству фінансів у двомісячний термін затвердити і опублікувати форму декларації державних службовців про доходи.

2. Державні службовці подають декларації про доходи за місцем служби щорічно до 15 квітня за попередній звітний рік.

Особи, які претендують на зайняття посади державного службовця, подають декларації за місцем майбутньої служби разом із заявою про прийняття на роботу або про участь у конкурсі.

3. Декларації державних службовців про доходи та осіб, які претендують на зайняття посади державного службовця, зберігаються в їхніх особових справах за місцем служби (майбутньої служби) і використовуються під час вирішення питання про прийняття на державну службу, просування по службі або її припинення.

4. Керівникам органів і організацій, на яких поширюється чинність Закону України “Про державну службу”, проінформувати державних службовців щодо необхідності обліку своїх додаткових доходів від наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики (стаття 16 зазначеного Закону), а також про те, що перша декларація про доходи державних службовців має бути подана про доходи за 1996 рік.

Відомості, що містяться в деклараціях, є конфіденціальними. Особи, винні у неправомірному використанні цих відомостей, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

Прем'єр-міністр України

Є. МАРЧУК

*Перший заступник
Міністра Кабінету
Міністрів України*

М. СЕЛІВОН

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА

від 4 жовтня 1995 р. № 782

м.Київ

**Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу
на заміщення вакантних посад державних службовців**

Відповідно до Закону України “Про державну службу” Кабінет Міністрів України ПОСТАНОВЛЯЄ:

1. Затвердити Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців (додається).

2. Визнати такими, що втратили чинність:

постанову Кабінету Міністрів України від 20 грудня 1993 р. №1047 “Про порядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої влади” (ЗП України, 1994 р., № 4, ст. 101);

постанову Кабінету Міністрів України від 23 серпня 1994 р. № 581 “Про внесення змін до Положення про порядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої влади” (ЗП України, 1994 р., № 11, ст. 290).

Прем'єр-міністр України

Е. МАРЧУК

Міністр

Кабінету Міністрів України

В. ПУСТОВОЙТЕНКО

ЗАТВЕРДЖЕНО
*постановою Кабінету
Міністрів України
від 4 жовтня 1995 р. №782*

ПОЛОЖЕННЯ

**про порядок проведення конкурсу на заміщення
вакантних посад державних службовців**

1. Це Положення регулює порядок проведення конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державних службовців третьої - сьомої категорії, крім випадків, коли законами України чи рішеннями Кабінету Міністрів України встановлено інший порядок заміщення таких посад.

2. Рішення про проведення конкурсу та його умови приймається керівником органу, в якому оголошується конкурс (далі - керівник).

3. Для проведення конкурсу наказом керівника утворюється конкурсна комісія (далі - комісія), яку очолює, як правило, заступник керівника.

4. Інформація про конкурс на заміщення вакантних посад та умови конкурсу підлягають публікації в пресі та поширенню через інші засоби масової інформації не пізніше як за місяць до проведення конкурсу та доводяться до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс.

5. Особи, які бажають взяти участь у конкурсі подають на ім'я керівника заяву, до якої додаються особовий листок обліку кадрів, автобіографія, копія документів про освіту, декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї за формою, затвердженою Мініном.

Особи, які працюють в органі, де оголошено конкурс, чи зараховані до кадрового резерву цього органу і бажають взяти участь у конкурсі, зазначених документів до заяви не додають.

6. За рішенням комісії до участі в конкурсі допускаються особи, які відповідають умовам конкурсу.

Особи, які досягли граничного віку перебування на державній службі, участі в конкурсі не беруть.

Рішення комісії про недопущення до конкурсу надсилається заявникові і може бути оскаржено керівнику протягом 3 днів з дня одержання відмови комісії.

7. Учасникам конкурсу надається інформація щодо особливостей умов праці за відповідною посадою. Їм може бути запропоновано викласти свої міркування чи підготувати реферат на тему, пов'язану з майбутньою роботою.

8. Учасники конкурсу завчасно повідомляються про час і місце засідання комісії. Комісія проводить співбесіду з кожним учасником конкурсу.

9. На підставі вивчення поданих документів, рефератів, співбесід комісія приймає рішення стосовно кожного учасника конкурсу шляхом голосування.

10. Засідання комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше 2/3 його складу. Рішення комісії приймається простою більшістю голосів членів комісії, присутніх на засіданні.

Голосування проводиться на закритому засіданні. Форма голосування обирається на розсуд комісії.

11. У разі, коли два або більше учасників конкурсу, які претендують на одну і ту ж посаду, отримали рівну кількість голосів або жоден з учасників конкурсу не отримав більшості голосів, за рішенням комісії може бути проведено повторне голосування.

У разі, коли за підсумками повторного голосування жоден з учасників конкурсу не набрав необхідної кількості голосів, оголошується повторний конкурс.

12. Засідання комісії оформляється протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами комісії і подається керівникові не пізніше як через 2 дні після голосування.

Кожний член комісії може додати до протоколу свою окрему думку.

13. Рішення про укладення трудового договору приймає керівник на підставі рішення комісії про переможця конкурсу. Інші учасники конкурсу можуть бути зараховані до кадрового резерву чи прийняті на стажування.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА
від 14 серпня 1996 р. № 950 Київ

**Про порядок проведення атестації державних
службовців органів виконавчої влади**

На виконання Програми кадрового забезпечення державної служби, затвердженої Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035, Кабінет Міністрів України **ПОСТАНОВЛЯЄ**:

1. Запровадити періодичне (раз на 5 років) атестування державних службовців органів виконавчої влади. Першу атестацію провести у 1997 році після подання державними службовцями декларації про доходи.

2. Затвердити Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади (додається).

Це Положення може застосовуватись також щодо державних службовців, які працюють в інших органах, установах та організаціях.

3. Визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 20 грудня 1993 р. № 1048 «Про порядок проведення одноразової атестації працівників органів державної виконавчої влади» (ЗП України, 1994 р., № 4, ст. 102) в частині атестації державних службовців.

Прем'єр-міністр України

П. ЛАЗАРЕНКО

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 14 серпня 1996 р. № 950

ПОЛОЖЕННЯ
про порядок проведення атестації державних
службовців органів виконавчої влади

Загальна частина

1. З метою підвищення ефективності діяльності державних службовців в органах виконавчої влади проводиться їх атестація, під час якої оцінюються робота, ділові та професійні якості працівників при виконанні ними службових обов'язків, визначених професійно-кваліфікаційними характеристиками їх посад, відповідно до Закону України «Про державну службу», інших актів законодавства України.

2. Атестації підлягають усі державні службовці органів виконавчої влади, крім призначених на посаду Президентом України, Кабінетом Міністрів України, колегіальним органом або органом вищого рівня, державних службовців патронатної служби, а також осіб, які перебувають на займаній посаді менше одного року, та молодих спеціалістів, що пройшли підготовку за спеціальностями, професійно спрямованими для державної служби.

3. Жінки, які перебувають у відпустці по вагітності, пологах і догляду за дитиною, атестацію проходять не раніше ніж через рік після виходу на роботу.

Особи, прийняті на посаду на визначений строк, вагітні жінки можуть проходити атестацію за власним бажанням.

4. Атестація державних службовців проводиться після подання ними декларації про доходи.

Порядок проведення атестації

5. Для організації та проведення атестації наказом керівника державного органу (далі - керівник) утворюється атестаційна комісія (далі - комісія). Головою комісії, як правило, призначається заступник керівника.

6. Комісія повинна забезпечувати об'єктивний розгляд та професійну оцінку діяльності державного службовця, який атестується, зокрема щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі органу виконавчої влади.

7. Терміни і графік проведення атестації затверджуються наказом керівника і доводяться до відома державних службовців, які атестуються, не пізніше ніж за місяць до проведення атестації.

8. Атестація державних службовців — керівників структурних підрозділів та осіб, які ввійшли до складу комісії, передую атестації інших працівників цих підрозділів.

9. На кожного працівника, який підлягає атестації, складається характеристика, яка підписується його безпосереднім керівником і подається до атестаційної комісії не пізніше ніж за тиждень до проведення атестації.

Працівник має бути попередньо ознайомлений із складеною на нього характеристикою. Якщо він не згоден з відомостями, викладеними у характеристиці, керівник виносить її на обговорення колективу відповідного підрозділу, пропозиції якого разом з характеристикою подаються до комісії.

10. На засідання комісії запрошуюються працівник, який атестується, та його керівник.

Якщо працівник не з'явився на засідання комісії без поважних причин, комісія має право провести атестацію за його відсутності.

Рішення атестаційної комісії

11. На підставі всебічного розгляду виконання основних обов'язків, професійного рівня працівника і його ділових якостей комісія приймає одне з таких рішень:

відповідає займаній посаді;

відповідає займаній посаді за умов виконання рекомендацій щодо: здобуття освіти; проходження перепідготовки; підвищення кваліфікації; стажування на відповідній посаді; вивчення іноземної мови; набуття навичок роботи на комп'ютері тощо;

не відповідає займаній посаді.

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

12. У разі прийняття рішення про відповідність працівника займаній посаді комісія може рекомендувати керівникові зарахувати, його до кадрового резерву або дозволити пройти стажування на більш високій посаді. Зарахування до кадрового резерву та зазначене стажування провадиться за згодою працівника.

У разі прийняття рішення про відповідність займаній посаді за певних умов комісія рекомендує керівникові призначити протягом року повторне атестування при згоді працівника виконати дані йому рекомендації.

У разі прийняття рішення про невідповідність працівника займаній посаді комісія рекомендує керівникові перевести цього працівника за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільнити із займаної посади.

Кожна рекомендація повинна мати відповідне обґрунтування.

13. Рішення комісії працівником може бути оскаржене керівникові протягом 10 днів з дня його прийняття.

14. Засідання комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш 3/4 її складу. Рішення комісії приймаються стосовно кожного працівника, який атестується, простою більшістю голосів членів комісії. Голосування проводиться на закритому засіданні.

15. Результати атестації вносяться до протоколу засідання комісії та атестаційного листа (додається), які підписуються головою та членами комісії, що брали участь у голосуванні, і повідомляються працівникові, який атестувався, та його керівникові одразу після проведення атестації.

Атестаційний лист зберігається в особовій справі працівника.

Результати атестації та вирішення спірних питань

16. Про результати кожного засідання комісії її голова повідомляє керівникові державного органу.

17. За результатами атестації керівник згідно із законодавством приймає остаточне рішення і видає відповідний наказ (розпорядження).

18. Рішення про переведення працівника за його згодою на іншу посаду або про звільнення з посади приймається керівником у двомісячний термін з дня атестації. Прийняття такого рішення після закінчення зазначеного терміну не допускається. Час хвороби працівника, а також перебування його у відпустці до цього терміну не включається.

19. Працівник, визнаний за результатами атестації таким, що не відповідає займаній посаді, звільняється з роботи на підставі, передбаченій пунктом 2 статті 40 Кодексу законів про працю України.

20. Трудові спори, пов'язані з атестацією, у тому числі з питань звільнення працівників, визнаних такими, що не відповідають займаній посаді, вирішуються відповідно до законодавства про порядок розгляду індивідуальних трудових спорів.

21. Зміна керівника або складу державного органу виконавчої влади не може бути підставою для проведення позачергової атестації державних службовців.

АТЕСТАЦІЙНИЙ ЛИСТ

I. Загальні дані

Прізвище, ім'я, по батькові _____

Рік народження _____

Посада, яку займає працівник, і стаж роботи на ній (на момент атестації) _____

Освіта (найменування навчального закладу і рік закінчення) _____

Спеціальність за освітою _____

Науковий ступінь, вчене звання _____

Загальний трудовий стаж, у тому числі на державній службі _____

Категорія посади _____ Ранг _____

II. Результати атестації

За підсумками голосування атестаційної комісії:

відповідає займаній посаді (за _____, проти _____)

відповідає займати посаді за умови: _____

_____ (за _____, проти _____)

не відповідає займаній посаді (за _____, проти _____)

Рішення атестаційної комісії _____

Ркомендації атестаційної комісії _____

_____ (за _____, проти _____)

Голова атестаційної комісії _____ (підпис)

Члени комісії _____

(підписи)

Дата атестації " _____ " _____ 199_ року

З результатами атестації ознайомлений _____

(підпис працівника, який атестується)

Примітка. У разі коли голова чи член комісії мають іншу думку щодо оцінки роботи та ділових якостей працівника, який атестувався, вони викладають її письмово у довільній формі і додають до атестаційного листа.

ЗМІСТ

<i>Вступ</i>	3
<i>Тема 1. Теоретичні засади державної служби в Україні</i>	9
<i>Тема 2. Посади державної служби</i>	27
<i>Тема 3. Поняття державного службовця та його правовий статус</i>	39
<i>Тема 4. Етика поведінки державного службовця</i>	53
<i>Тема 5. Проходження державної служби</i>	65
<i>Тема 6. Контроль у системі державної служби</i>	75
<i>Тема 7. Державна кадрова політика України</i>	82
<i>Тема 8. Реформування державної служби в Україні</i>	92
<i>Тема 9. Особиста тектологія (самоменеджмент) державного службовця</i>	99
<i>Тема 10. Зарубіжний досвід організації та функціонування державної служби</i>	109
Програма модуля “Державна служба в Україні: теорія та організація”.....	131
Активні форми проведення занять.....	137
Питання для тестування.....	139
Контрольні завдання	150
Теми рефератів.....	154
Приблизна тематика завдань для вивчення практики організації діяльності управлінського апарату.....	157
Список рекомендованої літератури.....	162
<i>Додатки</i>	
Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р.....	167
Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23.12. 1997 р.....	185
Указ Президента України “Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій” від 10.10.95 р. № 1035/95.....	196

Указ Президента України “Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади” від 12.03.96 р. № 179/96.....	210
Постанова Кабінету Міністрів України “Про управління державною службою” від 02.04.94 р. № 209.	214
Постанова Кабінету Міністрів України “Про деякі питання застосування статей 4, 15, 27 Закону України “Про державну службу” від 17.06.94 р. № 423.	215
Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України” від 08.09.94 р. № 631.	216
Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах” від 01.12.94 р. № 804.	221
Постанова Кабінету Міністрів України “Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби” від 19.12.94 р. № 853.	223
Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку проведення службового розслідування” від 04.03.95 р. № 160.	225
Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду України” від 31.05.1995 р. № 377.....	229
Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення доповнень до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. № 423” від 30.08.95 р. № 694.	231

Постанова Кабінету Міністрів України “Про застосування статті 13 Закону України “Про державну службу” від 11.08.95 р. № 641.	232
Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про по- рядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців” від 04.10.95 р. № 782.	233
Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади” від 14.08.1996 р. № 950.....	235

Навчальне видання

Дубенко Світлана Дмитрівна

**Державна служба
і державні службовці
в Україні**

**Навчально-методичний
посібник**



Редактор *Л.А. Воронько*
Комп'ютерна верстка *О.П. Метлицької*

Оригінал-макет підготовлено
Українською Академією
державного управління
при Президентові України

Підписано до друку 19.05.99. Формат 60 x 84 1/16
Обл.-вид. арк. 14,6. Тираж 2 000 прим.
Зам. 9–202

Видавничий Дім «Ін Юре»
Україна, 252004, м. Київ, вул. Терещенківська, 4
Видруковано на ВАТ «Книжкова друкарня наукової книги»
Україна, 254107, м. Київ, вул. Багговутівська, 17–21

Дубенко С.Д.

Д79

Державна служба і державні службовці в Україні:
Навч.-метод. посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф.
Н.Р.Нижник. - К.: Ін Юре, 1999. - 244 с. - Бібліогр.: с. 162-166.
ISBN 966-7183-61-0

У навчально-методичному посібнику розглядаються вихідні теоретичні положення державної служби, проблеми її становлення в Україні; питання проходження державної служби; державної кадрової політики; реформування державної служби. Аналізується досвід організації і функціонування державної служби в зарубіжних країнах.

Для слухачів системи підготовки магістрів державного управління та перепідготовки державних службовців, аспірантів, викладачів, а також зацікавить студентів юридичних вузів і працівників органів державної влади.