

УДК 432.5

Мегедин Іван Володимирович,

*кандидат економічних наук,
заступник директора з навчально-методичної роботи,
практичного навчання і працевлаштування
ВП НУБіП України «Заліщицького аграрного коледжу
ім. Є. Храпливого»*



Ковалик Володимир Васильович,

*кандидат історичних наук,
методист з науково-дослідної та пошукової роботи
викладачів і студентів ВП НУБіП України
«Заліщицького аграрного коледжу ім. Є. Храпливого»*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті на основі аналізу наукової літератури та нормативно-правових актів України автори висвітлюють особливості правового статусу державного службовця. Аналізуються головні елементи правового статусу, права і обов'язки державного службовця.

***Ключові слова:** державний службовець, державна служба, службові права і обов'язки, стимули в державній службі.*

Постановка проблеми. Одним із напрямів державно – правової реформи є адміністративна реформа, у межах якої і відбувається процес реформування такого інституту адміністративного права, як державна служба.

З огляду на те, що вирішення означених проблем державного будівництва має не лише науково-теоретичну значимість, але й відіграє вагомий роль в житті як суспільства в цілому, так і кожного окремого громадянина цього суспільства, оскільки так чи інакше, йдеться про ступінь його захищеності від можливих проявів державного свавілля та про рівень забезпечення його прав, необхідність політико – правового дослідження державної служби її історичного розвитку видається незаперечно актуальною справою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань державної служби займалися такі визначні вітчизняні фахівці в галузі правової і політичної науки, як: В. Авер'янов, Ю.Битяк, І. Голосніченко, Н. Грінівецька, І. Коліушко, І. Пахомов та інші. Також вагомий внесок у дослідження і розробку інституту державної служби внесли такі відомі зарубіжні фахівці як: А. Барабашев, Д. Бахрах, Б. Гурне, А. Оболонський, Ю. Старілов та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із головних понять у системі державної служби є поняття «державного службовця». Взагалі, слово «службовець» є похідним від слова «служба», яке має кілька значень. Зокрема, під службою може розумітися як вид діяльності людей, так і самостійна установа чи структурний підрозділ установи.

Службовець – це громадянин, що обіймає посаду на підприємстві, в установі чи організації і здійснює адміністративну діяльність, чи соціально-культурне обслуговування



[1, с. 108]. Специфіка праці службовця полягає в тому, що вони: володіють особливим предметом праці – інформацією, яка є засобом їх впливу на тих, ким вони керують; вони обіймають посади в різних організаціях; характер їхньої праці, як правило, розумовий тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють, проте службовці працюють і у сфері матеріального виробництва, виконуючи специфічні завдання, такі як: організація, управління робочим процесом, дослідницька робота тощо; вони здійснюють владну діяльність і, відповідно, мають організаційно – розпорядчі і адміністративно - господарчі повноваження; мають право в необхідних випадках вжити заходів державного примусу; службовці реалізують свої функції, як правило на оплатних засадах, за винагороду, працюють в чужих інтересах, тобто виконують волю тих, кому підпорядковані.

З огляду на вищенаведене, С. Дубенко зазначає, що «службовці – це соціальна група, яка складається з фізичних осіб, що здійснюють на оплату вальних засадах певні спеціально необхідні функції і виконують завдання діючих органів, установ і організацій [2, с. 39].

Державні службовці – це група службовців, основним завданням яких є служіння державі, виконуючи відповідні державні функції.

В Україні загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті, в основному визначені в Законі України «Про державну службу». У цьому Законі відсутнє чітке нормативне визначення поняття «державний службовець», а тому його зміст розкривається через поняття «державна служба».

Відповідно, поняття «державний службовець» (так само, як і «державна служба») можна тлумачити як в широкому, так і у вузькому розумінні. У першому випадку – це індивідуальний суб'єкт права, який здійснює функції державного управління не лише в органах державної влади, а й в інших державних організаціях, установах, підприємствах. У вузькому розумінні державний службовець – це особа, яка займає певну посаду лише в органах державної влади. Українське законодавство стало на бік тлумачення поняття державної служби, а відповідно, і поняття державного службовця у вузькому розумінні.

У науковій літературі поняття «державний службовець» аналізується у трьох аспектах. Зокрема С. Дубенко, В. Малиновський характеризують дане поняття з державно – правової, адміністративно – правової та кримінально – правової точок зору.

З державно – правової точки зору, державний службовець – це «слуга» держави, наділений нею відповідними повноваженнями. Службовець репрезентує державу в її багатоманітних взаємозв'язках як усередині, так і зовні (у відносинах з іншими державними, громадськими й недержавними організаціями, громадянами).

З адміністративно – правової позиції державний службовець володіє владними організаційно розпорядчими повноваженнями. Будучи представником держави, він застосовує юрисдикційні заходи й повноваження, застосовує адміністративно - правові санкції.

З кримінально – правової точки зору, державний службовець – особливий суб'єкт кримінальної та адміністративної відповідальності [3, с. 39].

Державний службовець – це фізична особа громадянин України, який має відповідну освіту і професійну підготовку, відповідає вимогам законодавства України про державну службу 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, відповідно до якого останній виконує ті чи інші повноваження державного органу, який в свою чергу має



відповідні визначені законом обов'язки перед службовцем. Державний службовець обіймає оплачувану державну посаду державної служби. Спеціальне законодавство визначає зміст діяльності службовця, права, обов'язки, обмеження, гарантії та відповідальність. Відповідно до займаної службовцем посади, йому присвоюється категорія, а відповідно до категорії – той чи інший ранг в межах даної категорії.

Діяльність державних службовців має як правило не виробний характер. Вона впливає на свідомість людей, економічне життя, організацію і діяльність трудових колективів. Державний службовець є представником державного органу. Всі його дії вчиняються від імені держави і за її дорученням, а держава, в свою чергу, здійснює контроль за діяльністю державного службовця і у відповідних випадках може застосувати до нього засоби примусу.

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

- цілісність, системність правового положення державного службовця, співвідношення повноважень посади, яку він обіймає, з правами і обов'язками, що витікають із факту перебування на державній службі;
- установлені правові стимули й мотивації для зацікавленості державного службовця в ефективному виконанні обов'язків;
- механізм юридичної відповідальності державних службовців через інститути адміністративної, кримінальної відповідальності, норми трудового, фінансового права тощо;
- забезпечення стабільності статусу державного службовця відповідних гарантій, соціального захисту [3, с. 40].

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

З названими елементами статусу пов'язані питання відповідальності та дисципліни державного службовця, а також поняття його правового захисту. До важливих елементів статусу державного службовця можна також віднести поняття етики, які тісно пов'язані з його правами та обов'язками, та питаннями адміністративного й соціального захисту державного службовця, засади його матеріального стимулювання. І, нарешті, визначальним елементом статусу державного службовця є його службова кар'єра, яка фіксує становище державного службовця не тільки відносно суспільства, а й щодо інституту державної служби, елементом якої він є.

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

Говорячи про загальногромадянські права і обов'язки, слід відзначити, що державний службовець відповідно до ст. 38 Конституції України реалізує конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами. При прийомі на



державну службу не допускаються будь-які обмеження залежно від раси, національності, мови, статті, майнового стану, соціального походження, політичних поглядів, релігійних переконань тощо.

Службові права і обов'язки державних службовців є вихідними від завдань і функцій державного органу і визначають повноваження за кожною конкретною посадою.

Ю.М. Старилів поділяє службові права на 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 посадовій активності державного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод [5, с. 322].

Що ж до обов'язків державного службовця, то вони найбільш яскраво відображають сутність його службової діяльності. До загальних обов'язків державного службовця належать дотримання Конституції України і реалізація законів України, а також забезпечення підтримки конституційного ладу України. До обов'язків державного службовця також слід віднести захист інтересів суспільства і держави; сумлінне і творче виконання службових обов'язків; 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 тощо.

У сфері державної служби особливе місце посідає такий принцип соціального управління, як стимулювання (тобто вплив на потреби та інтереси, а через них – на волю та поведінку державних службовців, спрямований на підвищення ефективності державної діяльності). Стимули в державній службі можна поділити на три групи: пільги, міри заохочення та міри правової відповідальності. Пільги державних службовців різні за своїм характером. Основні їх види перелічені в Законі України «Про державну службу». Це зокрема надання додаткових оплачувальних відпусток, безоплатне медичне обслуговування в державних закладах охорони здоров'я для державних службовців і членів їх сімей, надбавки до посадових окладів тощо. Міри заохочення поділяють на загальні і спеціальні. Заохочення загального характеру встановлені нормами законодавства про працю, а також ст. 34 Закону України «Про державну службу», в якій зазначається, що за сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків державними службовцям видається грошова винагорода в розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України. До спеціальних заохочень слід віднести, наприклад такі, як дострокове присвоєння чергового рангу, переведення на державну посаду більш високого рівня тощо.

Особливе місце у стимулюванні в державній службі посідають міри правової відповідальності. Законодавство передбачає, коли це необхідно, юридичну відповідальність державних службовців, а саме: дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну. Зокрема, ст. 38 Закону «Про державну службу» визначила засади юридичної відповідальності державних службовців, встановивши, що особи, винні в порушення законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством. До державних службовців застосовують такі види юридичної відповідальності:

- матеріальна (ст. ст. 130, 133 Кодексу законів про працю України);
- дисциплінарна (ст. 14 Закону «Про державну службу»);



- адміністративна і кримінальна (ст. 16, п. 6 ст. 30 Закону «Про державну службу», Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», ст. 368 КК);

Найпоширенішим видом юридичної відповідальності, який найчастіше застосовується до державних службовців, є дисциплінарна відповідальність. Вона настає при порушенні державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього трудового розпорядку органу державної влади, за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків.

Таким чином, цей вид відповідальності пов'язаний з наявністю трудових відносин під час проходження державної служби. Відповідно до ст. 14 Закону «Про державну службу», дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який ганьбить його як державного службовця, або дискредитує державний орган в якому він працює. Підставою дисциплінарної відповідальності може бути також і правопорушення, тобто вчинення державним службовцем провини по службі – порушення службових обов'язків, невиконання наказів посадових осіб, вимог законодавчих актів тощо.

«Особливість дисциплінарної відповідальності, – як зазначає Валентин Малиновський, – полягає в тому, що крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть також застосовуватись такі заходи дисциплінарного впливу:

- попередження про неповну службу відповідальність;
- затримка до одного року в присвоєні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду [3, с. 52].

Невиконання або неналежне виконання службових обов'язків може бути підставою для адміністративної відповідальності. Особливість підстав для адміністративної відповідальності посадових осіб і державних службовців полягає у тому, що вони несуть таку відповідальність за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які, їх підлеглі, інші працівники порушують встановлені правила. Посадові особи можуть нести адміністративну відповідальність і за нежиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола їх службових обов'язків.

За загальним правилом – правова відповідальність являє собою передбачені законодавством засоби примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього санкцій, які тягнуть за собою невігідні майнові наслідки, що проявляються в позбавленні його прав або покладенні на нього додаткових обов'язків.

Відповідальність за шкоду, завдану діями посадової особи в галузі виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправомірними службовими діями чи бездіяльністю посадових осіб у галузі державного управління, органом державної влади від імені і за дорученням якого посадова особа вчиняє службові дії в межах наданої компетенції. Цей обов'язок відповідальності органу державної влади за дії свого працівника пов'язаний з тим, що працівник наділяється частиною компетенції відповідного органу, а отже на цей орган покладається обов'язок контролювати дії працівника і здійснювати його матеріальне стимулювання. У зв'язку з відшкодуванням шкоди, завданої посадовою особою – працівником того чи іншого органу



державної влади, відповідний орган державного управління може пред'явити до свого працівника регресні вимоги. Коли шкода, завдана посадовою особою внаслідок дій які не пов'язані з виконанням службових обов'язків, відшкодовуються не органом державного управління, а безпосередньо винною особою.

Службовими вимогами, які слід кваліфікувати як неправомірні і яким завдано шкоди, є: не виконання або неналежне виконання службових обов'язків; неправильне виконання службових обов'язків шляхом прийняття помилкових рішень, перевищення службових повноважень чи зловживання такими повноваженнями.

Кримінальна відповідальність державних службовців настає за так звані службові злочини, які за характером та проявом порушень поділяються на три види:

- порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);
- перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, одноосібне вирішення питання, яке повинне вирішуватися колегіально тощо;
- вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання службовим становищем, хабарництво, посадовий підлог).

Зазначимо, що відповідно до положень Кримінального кодексу України (Розділ 17 «Злочини у сфері службової діяльності») кримінальна відповідальність настає стосовно службових осіб, тобто осіб, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади. Крім того, законодавство виокремлює поняття: службові особи, які займають відповідне становище і службові особи, які займають особливо відповідальне становище.

Слід відзначити, що питання юридичної відповідальності в державній службі на сьогоднішній день тісно пов'язане з проблемою боротьби з корупцією.

Проблема боротьби з корупцією та іншими зловживаннями державних службовців та посадових осіб одна з найсуттєвіших для більшості держав світу. В Україні ця проблема виходить за рамки державної служби, вона стосується всього українського суспільства і потребує вжиття негайних заходів. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», корупція використання особою, визначеною в ч. 1 ст. 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянки) пропозиції не надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в ч. 1 ст. 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. Відповідно до ст. 4 цього ж Закону, державні службовці визнаються як суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень пов'язаних з корупцією. Закон України «Про заходи запобігання і протидії корупції» визначає адміністративну відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, які не містять складу злочину.

Розділом 17 (Злочини у сфері службової діяльності) Кримінального Кодексу України передбачається кримінальна відповідальність за вчинення корупційних діянь, що містять склад злочину. Зокрема в Кримінальному Кодексі містяться такі склади злочину у сфері службової діяльності як : «Зловживання владою або службовим становищем», «Перевищення влади або службовим становищем», «Одержання хабара», «Давання хабара», «Провокація хабара» тощо.

На подолання такого явища, як корупція, в цілому спрямована і адміністративна реформа.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене можна сказати, що наша держава зараз перебуває в процесі значних демократичних перетворень. Безперечним фактом є те, що успіх будь – яких державницьких перетворень насамперед залежить від ефективної діяльності управлінського апарату, який здебільшого уособлюється державною службою. Саме від державних службовців, які покликані служити народові, залежить соціально-економічний та культурний розвиток держави, добробут населення. Тому державна служба є дійсно одним із основоположних інститутів держави. Від того наскільки її система і організація відповідає потребам і характеру сучасної держави залежить подальший розвиток цієї держави.

Проблематика правового статусу державного службовця є сьогодні вкрай актуальною. Їй присвячено достатньо літератури і наукових розробок. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство є неможливим без функціонування якісно нової системи державної служби. Тому реформа, в результаті якої буде сформована відкрита демократична система державної служби, покликаної служити інтересам народу, – є об'єктивною необхідністю для сучасної української держави.

Список використаних джерел

1. Бахрах Д. Н. Административное право: навч.-метод. посібник / Д. Н. Бахрах. – М.: Вид. Норма, 2002. – 108 с.
2. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посібник / С. Д. Дубенко. – К.: Ін Юре, 1999. – 39 с.
3. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: навч.посібник / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 52 с.
4. Стариков Ю. Н. Служебное право: навч. Посібник / Ю. Н. Стариков. – М.: Вид. БЕК, 1996. – 322 с.

Мегедын И. В., Ковалык В. В. Особенности правового статуса государственного служащего

В статье на основе анализа научной литературы и нормативно-правовых актов Украины авторы освещают особенности правового статуса государственного служащего. Анализируются главные элементы правового статуса, права и обязанности государственного служащего.

Ключевые слова: *государственный служащий, государственная служба, служебные права и обязанности, стимулы государственной службе.*

Megedyn I. V., Kovalyk V. V. Features of the legal status of civil servant

On the basis of the scientific literature and legal acts of Ukraine authors highlight the features of the legal status of civil servant. Analyzes the main elements of the legal status, rights and duties of a civil servant.

Key words: *civil servants, civil service, service rights and responsibilities, incentives in public service.*

