



Уляна ЛЯХОВИЧ,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права
Прикарпатського національного університету
ім. Василя Стефаника

ОБОВ'ЯЗКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ, СПРЯМОВАНІ НА РЕАЛІЗАЦІЮ УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

Ключові слова: службові обов'язки; обмеження державних службовців; класифікація обов'язків; елементи правового статусу державного службовця; функції державного органу.

Обов'язки державного службовця як елемент адміністративно-правового статусу науковці пов'язують із функціями державного органу, у межах якого він працює. Така точка зору свідчить, що зміст правового статусу службовця перебуває у прямій залежності від посади, яку він обіймає, та державного органу, до штатного розпису якого ця посада належить.

Так, на думку В.В. Мозоль, специфічним відособленим проявом управлінських функцій можна вважати функції окремої посадової особи, що охоплюються, як правило, функціями структурних підрозділів, а останні, в свою чергу, – функціями органу. Посилаючись на І.Л. Бачило, можна стверджувати, що функції визначально впливають на елементи правового статусу державного службовця, входячи, як наслідок, до переліку найважливіших ознак службовця [1, 185–186]. Цю точку зору здебільшого поділяють також і інші автори. Проте з нею не погоджується Н.О. Армаш. Хоч вона і визнає вплив функцій державного органу на формування правового статусу державного службовця, та разом із тим не відносить їх до переліку елементів останнього.

Дана позиція, з одного боку, дає підстави для відокремлення названих вище правових конструкцій, а з другого – вказує на їх

взаємообумовленість та тісний зв'язок. Функції та обов'язки державного службовця є елементами різних правових утворень. Категорію, що закріплюється за державним органом або його структурним підрозділом, являють собою функції, слугуючи, як наслідок, для: по-перше, правового визначення їх основних напрямів роботи; по-друге, розмежування сфер функціонування певних державних органів (структурних підрозділів); по-третє, окреслення меж правового статусу службовців, які проходять державну службу у такому державному органі (структурному підрозділі). Підтвердження цьому можна знайти у Законі України «Про державну службу», де чітко виписано, що державна служба являє собою професійну діяльність осіб (така діяльність є їх обов'язком), спрямовану на виконання завдань і функцій держави (функції держави автоматично трансформуються у функції відповідних державних органів). Ще одним доказом правомірності нашої позиції можна вважати окремі положення Кримінального кодексу України (КК України), зокрема статей 364, 376, 409, 421, 428 тощо. Вказані статті передбачають кримінальну відповідальність за неналежне виконання певними суб'єктами покладених на них обов'язків, а не функцій. Тобто саме обов'язки є визначальним елементом

правового статусу особи, тоді як функції необхідно розглядати як головний елемент правового статусу державного органу.

На державного службовця покладається досить значний перелік обов'язків, які він має виконувати сумлінно та на високому професійному рівні. Перед тим як розглянути основні з них, пропонуємо провести їх групування.

Вивчення чинних нормативних актів, наукової літератури, присвяченої дослідженню інституту державної служби, свідчить, що досить часто автори уникають класифікації обов'язків державного службовця. Проте такий підхід не сприяє їх глибокому та всебічному аналізу, у зв'язку із чим визнається недосконалим. З огляду на викладене пропонуємо сукупність обов'язків державного службовця, з урахуванням характеру їх виконання, передусім розподілити на позитивні і негативні (правові заборони). У першому випадку мається на увазі виконання обов'язку, яке полягає у вчиненні певних позитивних дій, спрямованих на реалізацію (виконання) функцій державного органу. У другому випадку йдеться про виконання обов'язку щодо утримання службовця від вчинення дій, які можуть завдати шкоди інтересам конкретного державного органу або інституту державної служби в цілому.

Позитивні обов'язки державного службовця підлягають також подальшій градації на пов'язані із: 1) виконанням державним службовцем різноманітних управлінських дій; 2) дотриманням правил внутрішнього службового розпорядку; 3) професійною (фаховою) підготовкою державного службовця.

Отже, до обов'язків, пов'язаних із виконанням державним службовцем управлінських дій, необхідно віднести такі:

– діяти на підставі, в обсязі та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, а також укладеними й у встановленому порядку ратифікованими міжнародними договорами України, на засадах чесності, справедливості, відповідальності, відкритості й прозорості. Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті у межах їхніх повноважень, що не суперечать закону, є та-

кож обов'язковими до виконання державними службовцями будь-якого органу державної влади;

– виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг і не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян;

– шанобливо ставитися до керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця;

– з належною повагою ставитися до прав, обов'язків і законних інтересів громадян, їх об'єднань, юридичних осіб, не допускати проявів бюрократизму, нестриманості у висловлюваннях, або поводитися у спосіб, що дискредитує орган державної влади чи ганьбить репутацію державного службовця;

– виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанування та дотримання народних звичаїв, національних традицій, встановленого протоколу у відносинах із представниками міжнародних організацій, іноземних установ та іноземців;

– діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, що суперечить чинному законодавству, зобов'язаний невідкладно в письмовій формі повідомити про це керівникові, який дав доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу;

– забезпечувати раціональне, ефективне та економічне використання матеріальних і фінансових ресурсів, доручених йому;

– берегти державну таємницю, інформацію про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків, а також іншу інформацію, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню.

Важливе значення для належного функціонування інституту державної служби має також і виконання державними службовцями обов'язків, пов'язаних із дотриманням правил внутрішнього службового розпорядку, тобто визначеного нормами права порядку організації праці [2, 147]. Це пов'яза-

но з суспільно значимим характером державної служби, коли її учасники повинні координувати, узгоджувати свої дії, щоб досягти бажаних результатів. Саме тому певний порядок при виконанні службових обов'язків є об'єктивною необхідністю, умовою будь-якої спільної роботи, колективної праці, незалежно від її суспільної організації [3, 401].

До цієї групи обов'язків державного службовця можна віднести такі:

- своєчасно приходити на службу;
- дотримуватися встановленої тривалості робочого часу;
- використовувати увесь робочий час для продуктивної праці;
- своєчасно і точно виконувати розпорядження та вказівки керівника;
- повністю дотримуватися вимог щодо охорони праці, техніки безпеки, протипожежної охорони, передбачених відповідними правилами та інструкціями;
- утримуватися від дій, що перешкоджають іншим службовцям виконувати свої службові обов'язки;
- вживати заходів до негайного усунення причин і умов, які перешкоджають або утруднюють нормальне виконання службових обов'язків.

Ефективність державного управління, як вже було наголошено вище, безпосередньо залежить від досконалого функціонування інституту державної служби, який, у свою чергу, має бути укомплектований висококваліфікованими спеціалістами. Отже, держава зацікавлена систематично підвищувати фахову підготовку державних службовців, покладаючи у зв'язку із цим на них відповідні обов'язки, а саме:

- бути фахівцем у галузі права, політології, економіки, державного управління, фінансів, кадрового менеджменту, соціальних та гуманітарних наук, екології – державним службовцям першої-третьої категорій посад;
- вільно орієнтуватися у соціально-політичній сфері, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію;
- мислити аналітично, бути обізнаним у сучасних проблемах менеджменту, володіти технологією адміністративної роботи, здат-

ністю продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології тощо;

– досконало володіти державною мовою (державні службовці, робота яких пов'язана з формуванням і здійсненням міждержавних зв'язків, мають володіти на рівні побутового та професійного спілкування однією з іноземних мов);

– державний службовець повинен мати, як правило, повну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста або магістра за спеціальностями у галузі державного управління або іншими орієнтованими для державної служби спеціальностями і постійно підвищувати кваліфікацію за професійними програмами у цій галузі [4].

Другою групою обов'язків державного службовця є так звані негативні обов'язки, або правові обмеження, під якими пропонується розуміти обумовлені чинним законодавством умови, заборони, правила, які ставлять державних службовців у визначені юридичні рамки, виходити за які їм заборонено [5, 25].

Встановлення обмежень для державних службовців має своїм призначенням:

- забезпечити ефективну професійну діяльність щодо виконання повноважень державних органів;
- встановити перешкоди можливого зловживанню державними службовцями своїми обов'язками;
- не допустити конфлікту приватних інтересів державного службовця і публічних інтересів суспільства та держави;
- створити умови для незалежності службової діяльності;
- гарантувати дотримання державними службовцями прав і свобод громадян;
- забезпечити прозорість діяльності державних органів [5].

Обмеження, які покладаються на державних службовців, зосереджено у декількох нормативних актах, починаючи від Конституції України і закінчуючи рядом законодавчих актів. Так, наприклад, ст. 37 Конституції України забороняє створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а

також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях [6]. На виконання зазначеного конституційного положення у Законі України «Про міліцію» та Законі України «Про службу безпеки України» працівникам міліції і працівникам служби безпеки України заборонено членство в політичних партіях, участь у рухах, інших громадських об'єднаннях, які переслідують політичні цілі [7; 8].

Найбільшу кількість обмежень загальною порядком щодо державних службовців зосереджено у Законі України «Про державну службу» та Законі України «Про боротьбу з корупцією» [9; 10]. Обмеження, про які йдеться у названих нормативних актах, можуть бути розподілені на дві великі групи. Перша група об'єднує ті, що стосуються порядку прийняття особи на державну службу, друга ж визначає межі поведінки державних службовців під час проходження ними державної служби.

Обмеження для державних службовців пов'язані із проходженням державної служби, спрямовані на забезпечення належного виконання державно-службових обов'язків та недопущення зловживань службовим становищем. До таких обмежень можна віднести загальні заборони, які стосуються державних службовців різних видів служби. Державному службовцю забороняється: діяти всупереч національним інтересам України; вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання свого службового становища (корупційні діяння); виявляти всупереч інтересам справи упередження або прихильність до будь-якої організації або особи; виявляти бюрократизм, відомчість [11].

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про боротьбу з корупцією», державний службовець не має права займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, де він працює [9 10]. Безпосереднє зайняття підприємницькою діяльністю або опосередкована участь у ній шляхом входження до складу керівних органів підприємств, господарських товариств, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підпри-

ємницьку діяльність, сприяння цій діяльності може призвести до надання такій організації пільг, певних переваг або інших благ чи послуг. Порушення цієї заборони, якщо такі дії не містять складу злочину, тягне за собою адміністративну відповідальність, передбачену Законом України «Про боротьбу з корупцією».

Разом із тим необхідно зазначити, що вказані обмеження не стосуються права державного службовця на вкладання коштів в акціонерні товариства, тримання акцій та одержання дивідендів як рядовим акціонером. Така діяльність, відповідно до чинного законодавства, не вважається підприємництвом [12].

Заборона займатися підприємницькою діяльністю у будь-яких її формах підкріплена ще одним обмеженням-вимогою. У даному випадку йдеться про ст. 13 Закону України «Про державну службу», що зобов'язує державного службовця, який займає посади третьої-сьомої категорій, щорічно подавати відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особи ж, які обіймають посади державного службовця першої і другої категорій, крім названих вище відомостей, декларують також належне їм та членам їхніх сімей нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери.

Законодавством обмежується і право державних службовців на трудову діяльність, у зв'язку із чим вони не можуть виконувати ще якусь іншу оплачувану роботу на умовах сумісництва, крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики.

Вказане обмеження, на думку Г. Ткач [11], пов'язане з тим, що державний службовець покликаний служити народу, а отже, повинен повністю присвятити себе державній службі і дбати про її ефективність, не відволікаючи свою увагу і сили на інші види діяльності.

Коли йдеться про отримання державним службовцем додаткових матеріальних благ, не можна обійти увагою ще одну заборону, пов'язану з неможливістю прийняття службовцем подарунків та послуг від фізичних або юридичних осіб у зв'язку з його

службовою діяльністю. Про це прямо вказано у п.п. а) та б) ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією», де наголошено, що дії державного службовця, пов'язані з прийняттям ним матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, одержанням предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості, одержанням кредитів або позичок, придбанням цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством, визнаються корупційними.

Однак разом із тим законодавець не вирішив питання про можливість отримання державним службовцем поздоровлень та привітань на свята. На нашу думку, у нормативних актах має бути передбачена така можливість для державного службовця, зрозуміло, за умови чіткого визначення максимальної вартості можливого подарунка.

Вважаємо також за необхідне дещо удосконалити зміст окремих обмежень щодо державних службовців. Так, вимагаючи від державного службовця політичної нейтральності, законодавець має чітко вказати на обов'язок особи у разі зарахування її на державну службу припинити членство в політичній партії на час проходження служби. Відсутність подібного законодавчого положення призводить до того, що сьогодні значна кількість державних службовців перебуває у складі певних політичних сил, що, зрозуміло, суперечить основним принци-

пам інституту державної служби. З огляду на це варто також доповнити Закон України «Про державну службу» положенням, де має бути вказано, що членство державного службовця у політичній партії або іншому об'єднанні громадян, яке переслідує політичні цілі, є підставою для звільнення особи з державної служби.

Підсумовуючи викладене з приводу обмежень щодо державних службовців, необхідно наголосити на тому, що вони:

- виступають складовим елементом адміністративно-правового статусу державного службовця;
- запроваджуються лише у законодавчому порядку;
- діють впродовж усього терміну перебування особи на державній службі;
- являють собою різновид обов'язків державного службовця, так звані негативні обов'язки;
- поділяються на два види: обмеження і заборони. Відмінність між ними полягає в тому, що заборони є більш категоричною формою обмежень, у зв'язку з чим державний службовець позбавлений можливості взагалі реалізовувати певні права, наприклад, право зайняття підприємницькою діяльністю. Обмеження ж не виключають, а звужують можливості державного службовця щодо реалізації певних прав;
- стосуються лише службової діяльності державного службовця, а відтак, їх не можна вважати обмеженнями конституційно-правового статусу особи.

Список використаних джерел:

1. Мозоль В.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: спец.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право» / В.В. Мозоль. – Ірпінь, 2006. – 206 с.
2. Трудове право України: [навч. посіб. / за ред. П.Д. Пилипенка]. – К.: Істина, 2005. – 208 с.
3. Прокопенко В.І. Трудове право України: підруч. / Прокопенко В.І. – Х.: Консум, 1998. – 480 с.
4. Карчемська Т. Правовий статус державних службовців / Т. Карчемська // Довідник кадровика. – 2005. – № 9. – С. 24–30.
5. Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні: навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2002. – 328 с.
6. Конституція України: [Текст]: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. зі змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січня 2006 р.]. – К.: Міністерство юстиції України, 2006. – 124 с.

7. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20
8. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
9. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
10. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
11. Ткач Г. Правові обмеження та заборони для державних службовців / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. – 2000. – Серія юридична. – Вип. 35. – С. 220–224.
12. Янюк Н. Проблеми правового регулювання обмежень та заборон для державних службовців / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. – 2005. – Вип. 41. – Серія юридична. – С. 146–156.

Уляна ЛЯХОВИЧ

**ОБОВ'ЯЗКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ,
СПРЯМОВАНІ НА РЕАЛІЗАЦІЮ УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ
ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ**

Резюме

Аналізуються негативні і позитивні обов'язки державного службовця та їх залежність від функцій державного органу, у межах якого особа проходить державну службу.

Уляна ЛЯХОВИЧ

**ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО
ПО РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ФУНКЦИЙ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА**

Резюме

Анализируются негативные и позитивные обязанности государственного служащего и их зависимость от функций государственного органа, в пределах которого лицо проходит государственную службу.

Uliana LYAKHOVYCH

**PUBLIC OFFICIAL DUTIES ON REALIZATION
OF STATE STRUCTURE MANAGERIAL FUNCTIONS**

Summary

The article deals with analysis of negative and positive duties of public official and their dependence on the functions of certain state structure where certain official serves.