

УДК 35.08:316.343.656

М. Карпа

## ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ АСПЕКТІВ СТАТУСУ СЛУЖБОВЦЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Розглянуто такі основні аспекти статусу державного службовця, як: правовий, організаційний, функціональний та компетентнісний. Визначено функціональний аспект статусу службовця у контексті аналізу компетенції державного органу. Узагальнено правові аспекти статусу державного службовця. Розкрито компетентнісний аспект статусу службовця у сфері державної служби.

**Ключові слова:** статус державного службовця, компетентнісний аспект, правовий аспект, організаційний аспект, функціональний аспект, державна служба.

Традиційно питання статусу службовців у сфері державної служби розкривають найчастіше з позиції юридичної науки. Безперечно, правовий статус володіє найбільшим дієвим змістовим навантаженням у контексті діяльності, розвитку та функціонування службовця у системі державної служби. Та крім правового статусу, враховуючи практику державної служби та теоретичні доробки науковців, можна стверджувати також про наявність інших аспектів цього поняття, які визначають місце та роль державного службовця як у його професійній діяльності, так і у взаємодії з іншими суб'єктами суспільно-владних відносин. Найбільш суттєвими аспектами, з позиції розкриття змісту поняття статусу службовця, є такі основні аспекти статусу службовця державної служби, як: правовий, організаційний, функціональний, компетентнісний. Іншими аспектами статусу державного службовця, які не відображені у цій статті, є: соціальний аспект, конституційний аспект (як різновид правового), матеріальний аспект, публічний аспект тощо.

Мета статті – здійснити аналіз основних аспектів статусу службовця у сфері державної служби. Об'єктом дослідження є теоретико-правові засади діяльності службовця у сфері державної служби. Предметом наукового дослідження є аналіз основних аспектів статусу службовця у сфері державної служби, а саме правового, функціонального, організаційного та компетентнісного. Для цього поставлені такі завдання:

- узагальнити правові аспекти статусу державного службовця;
- виокремити функціональний аспект статусу службовця у контексті аналізу компетенції державного органу;
- проаналізувати функціональний аспект статусу державного службовця з позиції функціонального навантаження посади, яку він обіймає;
- розкриття компетентнісного аспекту статусу службовця у сфері державної служби;
- зазначити основні організаційні аспекти, які формують статус державного службовця.

Деякі статусні характеристики службовця розкриті у працях багатьох сучасних дослідників – В. Авер'янова, Е. Афоніна, С. Вирового, І. Грицяка,

В. Малиновського, О. Оболенського, Г. Ситника та інших. Питання адміністративно-правових характеристик статусу службовців у сфері державної служби розкриті також у працях науковців із загальної теорії держави і права, зокрема: С. Алексєєва, Д. Керімова, В. Копейчикова, М. Матузова, П. Недбайла, О. Петришина, П. Рабіновича, Р. Ромашова. Більшість аспектів діяльності службовця у сфері державного управління стосуються правових аспектів статусу. Зокрема, О. Оболенський зазначив, що організаційний аспект статусу державного службовця визначається місцем органу державної влади в структурі державного апарату та посадою, яку він обіймає в цьому органі.

Окремі аспекти статусу державного службовця було розкрито у дисертаціях У. Ляхович “Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця” (Київ, 2008 р.), О. Литвина “Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні (Ірпінь, 2009 р.), А. Рачинського “Статус державного службовця в Україні: теоретико-правовий аспект” (Київ, 2000 р.).

У контексті загальної проблеми, що потребує наукового дослідження, а саме вивчення змісту поняття статусу службовця у сфері державної служби, актуальним є питання дослідження окремих статусних особливостей елементів цього явища. Більшість праць стосуються вивчення питань правового статусу службовця, його характеристики, державно-правової практики розгляду його особливостей. Враховуючи, що державне управління, держава служба, держава та право є відкритими системами, які регулюють суспільні відносини, системні характеристики поширюються також і на складові цих систем, їх підрозділи та елементи. Кожний елемент цих систем виконують певні функції, що наголошує на актуальності використання та поширення системно-функціонального методу в пізнанні та розкритті цих складних явищ.

У статті визначено та охарактеризовано основні аспекти статусу службовця у сфері державної служби. Розкрито функціональний аспект статусу у контексті аналізу компетенції державного органу. Зазначено, що специфічними ознаками статусу державних службовців є наявність того, що, як правило, їхні права, обов'язки встановлюються у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі. Діяльність та розвиток державного службовця у такому випадку залежить від завдань, функцій, покладених на відповідний орган чи службу. Також визначено, що функціональний аспект статусу державного службовця з позиції функціонального навантаження посади, яку він обіймає, полягає у тому, що посада у цьому контексті є носієм змісту виконуваної роботи, її наповненням, що не тільки функціонально, але й організаційно створює вплив на статус службовця при її зайнятті. У дослідженні розкрито компетентнісний аспект статусу службовця у сфері державної служби з позиції процесу прийняття на державну службу, проходження державної служби та з позиції зайняття посади державної служби.

Аналіз основних аспектів такого явища як статус державного службовця, дасть змогу краще зрозуміти саму суть цього явища, посилить роль цих категорій діалектики у дослідженні системи державного управління. Взаємодія сутності та явища статусу державного службовця є діалектично суперечливою, але це сприяє розкриттю їх природи, внутрішньої структури. Явище статусу державного службовця як категорія діалектики є досить динамічним, рухомих, на противагу своїй сутності, та є більш видимим для дослідження. Тому у процесі підготовки цієї статті враховано таку особливість, а процес пізнання особливостей статусу

розпочато з позиції розгляду його як явища. Іншою основною категорією діалектики, яка була відображена при аналізі предмета дослідження, є зміст, а саме сукупність аспектів явища статусу службовця, їх зв'язків, тенденцій розвитку.

Поняття “статус” походить із трактування лат. status як “стан”, “положення” і у більшості трактувань означає позиція, положення у будь-якій системі, структурі, ієрархії. За іншим трактуванням – це сукупність прав та обов'язків, що визначає стан особи, організації тощо, характеризує їх правове положення. Деякі вчені самостійними елементами *правового* аспекту статусу особи називають громадянство, загальну правоздатність, гарантії, законні інтереси та юридичну відповідальність. Інші – навпаки, деякі із згаданих вище елементів характеризують або як передумову (громадянство, правоздатність), або як другорядні елементи статусу (юридична відповідальність, законні інтереси), або як такі, що виходять за межі правового статусу (гарантії). Серед елементів цієї категорії називають також правові норми, що закріплюють статус особи, правосуб'єктність, правові принципи та правовідносини статусного типу [1].

Традиційно розкриття питання статусу державних службовців з позиції адміністративного права передбачає наявність таких елементів, як права, обов'язки, обмеження, гарантії, заохочення, відповідальність. Завдяки цим елементам забезпечується діяльність державного службовця, його функціонування в системі державної служби, професійний та особистісний розвиток, розкриття професійного, творчого та особистісного потенціалу. Фіксація елементів правового статусу проходить у низці нормативно-правових документів. На сьогодні правовий статус державних службовців визначається Конституцією України, Законами України “Про державну службу”, “Про правила етичної поведінки”, “Про засади запобігання і протидії корупції”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про центральні органи виконавчої влади”, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, інших центральних органів виконавчої влади та іншими нормативно-правовими актами.

Службова діяльність припускає, що службові особи, які її вчиняють, наділяються не тільки правами і повноваженнями за службою, але й виконують певні службові обов'язки. Службові обов'язки – це сукупність обов'язків державного службовця, визначені у Законі України “Про державну службу”, правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату та його посадових обов'язків [2]. Основні обов'язки державних службовців визначені у ст. 10, а права державних службовців – у ст. 11 Закону України “Про державну службу”. 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.

Іншим елементом, який належить до поняття правового статусу державного службовця, є норми, які встановлюють певні обмеження для службовця у контексті проходження державної служби. Умовно визначають дві групи таких обмежень: пов'язані з прийняттям на державну службу та пов'язані з проходженням служби. Відповідно до них, 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.

До другої групи обмежень належать:

- обмеження загального порядку;
- заборона на здійснення корупційних дій;
- спеціальні, з метою попередження корупції, обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених виконувати функції держави.

Відповідно до ст. 16 Закону України “Про державну службу”, про що також зазначено у Загальних правилах поведінки державного службовця, державні службовці не можуть брати участь у страйках і вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу [3]. А також державному службовцю забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену Законами України “Про інформацію” [4], “Про державну таємницю” [5], та інформацію, яка стала йому відома з огляду на виконання своїх службових обов’язків, зокрема й після залишення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб у формі порад чи рекомендацій. Обмеження загального порядку полягають у тому, що державні службовці не можуть чинити дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Окрім зазначених, нормативно-правовими актами можуть бути встановлені інші обмеження щодо прийняття на державну службу.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. Тип та обсяг повноважень, а також порядок їх реалізації визначаються службовою компетенцією особи, яка закріплена у різних законах, статутах, положеннях, інструкціях, наказах, правилах та інших нормативних актах. Перевищення влади або службових повноважень карється відповідно до ст. 365 КК України (розділ XVII).

Статус державного службовця втрачається з моменту припинення державно-службових відносин, що може статися на підставах, визначених трудовим законодавством, зокрема ст. 36 Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України та за умов, встановлених законодавством про державну службу.

Підстави припинення службових відносин у літературі пропонується поділити на:

- з огляду на настання об’єктивних обставин;
- з ініціативи органу державної адміністрації;
- з ініціативи самого державного службовця [6].

Гарантії для державного службовця з боку держави можна вважати визначальними стимулами для розвитку персоналу на державній службі. Стабільність проходження державної служби визначена законодавчим положенням про те, що зміна керівника або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді за ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби. Соціальний аспект статусу державного службовця саме формується наявністю таких основних положень, забезпечених чинним законодавством. До них належать нормативно визначені міри економічного, соціального, організаційного та правового змісту, спрямовані на забезпечення реалізації загальних прав і обов’язків державного службовця, ефективного виконання посадових повноважень,

підвищення професійної діяльності державного службовця, розвитку його професійного, творчого та особистісного потенціалу.

На сьогодні державному службовцю гарантуються:

- належні умови праці, які забезпечують здійснення професійної діяльності;
- матеріальне забезпечення (заробітна плата, надбавки, інші виплати);
- щорічна оплачувана відпустка;
- перепідготовка, підвищення кваліфікації державного службовця;
- пенсійне забезпечення за вислугу років;
- захист державного службовця та членів його сім'ї від насилля, погроз, інших неправомірних дій у контексті виконання ним посадових обов'язків у порядку, визначеному законом.

Нова редакція Закону України “Про державну службу” у ст. 46 встановлює чіткі межі заробітної плати державних службовців, мінімальний розмір посадових окладів, розміри надбавок за вислугу років на державній службі, розміри надбавок за ранги державним службовцям. Розділ VII чинного Закону України “Про державну службу” за назвою “Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців” визначає та регулює питання оплати праці, заохочення за сумлінну працю, надання щорічних та додаткових відпусток державних службовців, соціально-побутового забезпечення державних службовців, пенсійного забезпечення і грошової допомоги державним службовцям, порядок і умови перерахунку пенсій державних службовців [7].

За порушення визначених нормативно-правовими актами норм державні службовці несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність.

У новій редакції Закону України “Про державну службу” визначені поняття службової дисципліни, службових обов'язків та видів дисциплінарних стягнень. Також проведено диференціацію ступенів провини та відповідно до них видів дисциплінарних стягнень. До державних службовців застосовуються такі види дисциплінарних стягнень: зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення з посади державної служби. Дисциплінарне стягнення має відповідати типу і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення враховуються тип дисциплінарного проступку, обставини, за яких він вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування завданої шкоди, попередня поведінка державного службовця та його ставлення до виконання службових обов'язків.

Закон визначає також порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, у ньому зазначено, що на вимогу державного службовця з метою спростування безпідставних, на його думку, звинувачень або підозр службове розслідування проводиться обов'язково. Закон надає право державному службовцю оскаржити незаконні дії керівника державного органу до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, який повинен обов'язково провести службове розслідування у встановленому законодавством порядку з метою встановлення факту порушення прав особи, наданих цим законом, або відсутності такого факту і вжиття відповідних заходів у межах повноважень.

На сьогодні Закон України “Про державну службу” до службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю

України, визначає такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службу відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Адміністративна відповідальність окреслена нормами, які містяться в КУпАП та антикорупційному законодавстві, зокрема у Законі України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011 р. Особливістю адміністративної відповідальності є те, що суб’єктами виступають посадові особи, до яких застосовують два види стягнень за адміністративні правопорушення: попередження і штраф.

Кримінальна відповідальність державних службовців настає за вчинення небезпечних, винних діянь, які проявилися через зловживання службовим становищем, невиконання чи неналежне виконання службових обов’язків. Адміністративне право розділяє такі злочини на три види:

– порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);

– перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти тощо);

– вчинення акту, що належить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, службове підроблення) [8].

Притягнення до кримінальної відповідальності державних службовців відбувається на підставі Кримінального кодексу України.

Важливою складовою у визначенні статусу державних службовців є соціальна відповідальність. Все частіше питання етичної поведінки, довіри до діяльності державних службовців та органів влади, формування та підтримки іміджу, розвиток особистих якостей державного службовця знаходить своє місце у визначенні статусу осіб, що перебувають на державній службі. Багато з цих питань вже регулюються нормативно-правовими актами України. Зокрема, прийнято Закон України “Про правила етичної поведінки” [9], який визначає керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. Основні стандарти етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способи врегулювання конфлікту інтересів визначені у Загальних правилах поведінки державного службовця [10]. Обов’язками державного службовця, відповідно до цих правил, визначено обов’язок виконувати свої службові обов’язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов’язків, поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень. Адже етична поведінка державних службовців впливає на довіру громадян до діяльності як конкретного державного органу, так і до держави загалом. У цьому і вбачається особливість статусу державного службовця щодо виконання функцій та завдань держави. Державний

службовець у своєму розвитку має насамперед керуватися визначальним своїм положенням як представника влади, формувати свій імідж з позиції органу, в якому він працює, та посади, яку він обіймає.

На місцевому рівні узагальнити правовий статус службовця місцевих органів виконавчої влади можна як систему прав, обов'язків, гарантій, обмежень, відповідальності, що характеризує обов'язкову та можливу діяльність службовця, яка визначена у нормативно-правових актах та гарантована державою, знаходиться у межах компетенції місцевих органів виконавчої влади, окреслена посадою службовця та належить до сфери державно-службових відносин. Таке узагальнення спонукає до розгляду та аналізу інших чинників, які можливо не завжди зафіксовані нормами, але чинять не менший вплив на формування статусу державного службовця.

**Функціональний** аспект статусу службовця поєднує у собі цілу низку елементів. Зайняття відповідної посади, праця службовця у конкретному органі влади, інші додаткові функціональні навантаження у діяльності службовця створюють певний вплив на формування його статусу. Розкриття, характеристика та аналіз функцій та завдань посади, яку обійматиме службовець, дасть змогу чітко окреслити функціональне навантаження кожної посади та привести діяльність службовця, рівень його знань, вмінь та навиків у відповідність до його функціональних та усних характеристик. Відомо, що правовий статус державного службовця змінюється у контексті заміщення відповідної державної посади. У новій редакції Закону України “Про державну службу” визначено, що за посадою державної служби закріплено перелік функцій та повноважень, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією. Такий перелік визначено як посадові обов'язки. Ознаки посад, які не відповідають критеріям, визначеними новою редакцією Закону України “Про державну службу”, не надають статусу державного службовця іншим посадовим особам, що дасть змогу досягнути ідентифікацію статусу державних службовців, зменшить зростання їх чисельності. Закон України характеризує посаду як визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [11]. Тобто державний службовець має чітко орієнтуватися в обсягах та межах повноважень за конкретною посадою, а також дотримуватися вимог службового розпорядку, посадової інструкції та інших нормативно-правових документів, які регулюють його діяльність. Так, наприклад, відповідно до ст. 39 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” визначено повноваження голів місцевих державних адміністрацій. За ними голови місцевих державних адміністрацій в межах своїх повноважень проводять кадрову політику, затверджують положення про апарат місцевої державної адміністрації та положення про її структурні підрозділи, проводять призначення та звільнення своїх заступників, керівників структурних підрозділів, керівників апаратів, керівників структурних підрозділів апаратів [12]. Ст. 40 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” вказує на відповідальність перших заступників та заступників голів, інших посадових осіб місцевих державних адміністрацій за стан справ у дорученій сфері перед головою місцевої державної адміністрації та органами виконавчої влади вищого рівня. Їх функції та повноваження формуються відповідно до розподілу обов'язків, які визначаються головами місцевих державних адміністрацій. Проведення функціонального аналізу посад державної служби забезпечує розподіл

професійної діяльності на основні посадові обов'язки як із визначенням переліку вимог до знань, вмінь, навиків, так із визначенням інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби. На перетині аналізу функціонального та компетентнісного аспекту можна здійснювати ґрунтовний аналіз посади державної служби, її структури, змістового навантаження.

Специфічними ознаками статусу державних службовців є наявність того, що, як правило, їхні права, обов'язки встановлюються у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі. Діяльність та розвиток державного службовця у такому випадку залежить від завдань, функцій, покладених на відповідний орган чи службу.

Тому специфіка функціональних повноважень відповідного державного органу, його структурного підрозділу займає вагомe місце у статусі державних службовців. Як відомо, до основних функцій органу виконавчої влади належать: виконання законів та реалізація політики держави; прийняття підзаконних актів відповідно до законів; підвітність представницьким органам влади; правоохоронна функція; контрольна функція. Функції органу державної влади виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції. Насправді, це досить глибоке поняття, що потребує окремого дослідження, та спробуємо у межах цієї статті зазначити про основні елементи компетенції державного органу у контексті їх впливу на статус державного службовця. Правознавці визначають компетенцію суб'єкта як сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень суб'єкта. Наприклад, надалі у питаннях розвитку персоналу на державній службі знання законодавства з урахуванням такої специфіки буде основою для проведення тестування для керівників служб персоналу. Проаналізувавши основні елементи компетенції органів виконавчої влади, можна стверджувати, що функції зазвичай співпадають з напрямками реалізації компетенції органів виконавчої влади. Зміст компетенції, порівняно з функціями, є більш динамічний, частіше підлягає змінам. Основні напрямки діяльності органів виконавчої влади є похідними від головних функцій державної служби, або, іншими словами, функції державної служби розподіляються між усіма суб'єктами залежно від місця кожного з них у системі державної служби. Предмети відання багатьох суб'єктів можуть перетинатися, що є цілком прийнятним та логічним, але їх повноваження є виключно індивідуальними, навіть коли функція декількох суб'єктів є загальною для всіх. Щодо визначення територіальної підвідомчості, то у структурі компетенції органів виконавчої влади можливі різні трактування щодо його змістового та функціонального навантаження. Адже підвідомчість – це юридична вказівка на коло суспільних публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких є конкретний суб'єкт. Територіальний показник використовується як один із засобів (поряд із предметами відання) для визначення сфери суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких є конкретний орган і розмежування компетенції органів, що виконують однорідні функції, мають рівний правовий статус або тотожні повноваження в однорідних за змістом правовідносинах [13]. Правознавство визначає встановлення підвідомчості як розмежування компетенції між органами чи посадовими особами. Кожний конкретний орган або посадова особа має право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання. Встановлення підвідомчості виступає як спосіб визначення компетенції [14]. Щодо специфіки розгляду цього питання на місцевому рівні, то визначено, що до місцевих органів виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію

кожної визначеної адміністративно-територіальної одиниці (області, міста (Київ, Севастополь), району). Вони виконують завдання загального управління й координації або функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Отож діяльність службовців місцевих органів виконавчої влади лежатиме у площині завдань загального управління, функцій відповідних центральних органів виконавчої влади на конкретній визначеній території. А отже, статус службовця набуває специфічних ознак територіальної підвідомчості.

Отже, можна припустити, що компетенція органу є межею для встановлення прав та обов'язків службовця, у якому він перебуває на службі у частині окремих її елементів. Зокрема, такими обмежувачами і нормативно закріпленими чинниками прав та обов'язків (як елементів статусу службовця) є територіальна відомчість, підвідомчість як розмежування компетенції між органами чи посадовими особами, юридична відповідальність, повноваження.

Важливою функціональною особливістю статусу державного службовця, порівняно із звичайною трудовою діяльністю громадян України, є те, що державні службовці, виконуючи завдання і функції держави, одночасно забезпечують права та свободи громадян та захищають публічний інтерес. Провести чітке функціональне розмежування між цими основними завданнями є доволі складно. Особливістю є те, що основним завданням службовців, яке визначено у правовому полі, є виконання завдань і функцій держави. Адже відповідно до ст. 1 Закону України “Про державну службу”, 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 з державних коштів, мають відповідні службові повноваження [15]. Отже, межа аспектів статусу державного службовця знаходиться між виконанням функцій та завдань держави, з одного боку, та захистом публічного інтересу – з іншого.

**Компетентнісний** аспект статусу службовця можна вважати похідним із функціонального. Адже однією із особливостей компетенції є її належність до критеріїв, які окреслюють межі функцій державного органу, тобто компетенції притаманне у цьому контексті обмежувальне спрямування. На відміну від функцій, які окреслені досить загально, компетенція визначається чіткими формулюваннями, точним напрямком управління, конкретними завданнями, які визначаються цілями діяльності органу. Компетенція завжди більш чітко закріплена у правовому полі, ніж функції, які лише частково визначені правовими нормами. Вона визначає обсяг та зміст діяльності органу чи посадової особи; здійснює розмежування функцій з іншими суб'єктами; встановлює певний розподіл функцій, які реалізуються державною службою загалом.

Компетентнісний підхід накладає додаткове навантаження на статус службовця. Нова редакція Закону України “Про державну службу” № 4050-IV від 17.11.2011 р. чітко формує та вводить в дію компетентнісний підхід до процесу прийняття на державну службу, до проходження державної служби, до посади державної служби. Адже за новою редакцією Закону України “Про державну службу” право на державну службу відбувається з врахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності (ст. 15 Закону “Право на державну службу та обмеження щодо вступу на державну службу”). Стаття 10 “Права державного службовця” визначає що державні службовці мають право підвищення рівня

професійної компетентності за рахунок державних коштів; а одним із обов'язків державного службовця є обов'язок підвищувати рівень своєї професійної компетентності (ст. 11 цього ж закону) [16]. Важливою вимогою на отримання права проходити державну службу є використання наряду підготовки (спеціальності), а використання компетентнісного підходу саме групує посадові обов'язки на напрями діяльності, що у подальшому має відповідати напрямам підготовки.

Термін “компетенція” (лат. *competere* – відповідність, узгодженість, від – взаємно прагнути, відповідати, підходити) трактується як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посади, особи, які визначають можливості цього органу або посади, особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [17].

У літературі з адміністративного права розрізняють такі види компетенції органів виконавчої влади залежно від обсягу та типу компетенції: органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції, органи предметної компетенції. Якщо розглядати місцевий рівень, то виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації як органи загальної компетенції (ст. 118 Конституції України), а також органи спеціальної (галузевої) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади (відповідно до Указу Президента України, центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи), тому особи, прийняті на державну службу у цих органах, наділяються правовим статусом державного службовця та є службовцями місцевих органів виконавчої влади [18].

Що ж до використання компетентнісного підходу щодо посад державної служби, то визначено профіль професійної компетентності посади державної служби як комплексну характеристику посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навиків, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Цей термін поєднує у собі два поняття – зміст виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних умінь і навиків, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Посада у цьому контексті є носієм змісту виконуваної роботи, її наповненням, що не тільки функціонально, але й організаційно створює вплив на статус службовця при її зайнятті.

Окрім розглянутих аспектів статусу державного службовця, не можна оминати *організаційного*, який визначається місцем органу державної влади в структурі державного апарату; посадою, яку він обіймає в цьому органі; організаційними заходами щодо діяльності службовця. Науковцями визначено, що організаційний аспект безпосередньо визначає значну кількість факторів правового аспекту статусу. Адже процеси підвищення, пониження, звільнення, відставки тощо є визначальними для набуття чи позбавлення конкретних елементів правового статусу особи на державній службі. Також він впливає на матеріальне забезпечення службовця, тобто на матеріальний аспект статусу [19]. Матеріальний аспект статусу не визначений предметом цього дослідження, але його значення є актуальним у розробці усієї сукупності аспектів статусу службовця.

Організаційні заходи щодо здійснення діяльності службовця у сфері державної служби визначаються низкою нормативно-правових актів, здійсненням

кадрової роботи як на національному рівні, так і на регіональних та місцевих рівнях, на рівні підрозділу. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України № 2263 від 11.12.1999 р. визначає типовий регламент місцевої державної адміністрації. У ньому зазначено про те, що повноваження та функції посадових осіб місцевих державних адміністрацій визначає голова місцевої державної адміністрації, а також здійснює розподіл обов'язків між посадовими особами [20]. Організаційну роботу щодо забезпечення розвитку персоналу, а саме щодо питань підвищення, пониження, звільнення, відставки, підвищення кваліфікації тощо здійснює відділ кадрової роботи в апараті місцевої держадміністрації чи відділ кадрів у підрозділах місцевої держадміністрації або працівник, на якого покладено функції з виконання кадрової роботи, в підрозділах, які мають невелику штатну чисельність. На місцевому рівні для регулювання процесів розвитку персоналу, зокрема керівного персоналу державної служби, безпосередньо у місцевих державних адміністраціях розробляються і затверджуються плани організації кадрової роботи, посадові інструкції, регламент місцевої державної адміністрації. Здебільшого організаційна кадрова робота місцевої державної адміністрації спрямовується на комплексне вирішення питання щодо комплектування місцевих органів виконавчої влади висококваліфікованими і компетентними працівниками; забезпечення заходів з добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, з кадровим резервом.

### **Висновки**

Як основний висновок до цього дослідження, можна подати такі тези:

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

– специфічними ознаками статусу державних службовців є наявність того, що, як правило, їхні права, обов'язки встановлюються у межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі. Діяльність та розвиток державного службовця у такому випадку залежить від завдань, функцій, покладених на відповідний орган чи службу. У цьому полягає функціональний аспект статусу у контексті аналізу компетенції державного органу;

– функціональний аспект статусу державного службовця з позиції функціонального навантаження посади, яку він обіймає, полягає у тому, що посада у цьому контексті є носієм змісту виконуваної роботи, її наповненням, що не тільки функціонально, але й організаційно створює вплив на статус службовця при її зайнятті;

– компетентнісний аспект статусу службовця у сфері державної служби у цьому дослідженні розкрито з позиції процесу прийняття на державну службу, проходження державної служби та з позиції зайняття посади державної служби;

– організаційний аспект статусу службовця у сфері державної служби визначається місцем органу державної влади в структурі державного апарату; посадою, яку він обіймає у цьому органі; організаційними заходами щодо діяльності службовця.

Перспективними напрямками подальших досліджень є: вивчення низки інших аспектів правового статусу, які не були висвітлені у цій статті (таких як

матеріальний аспект, соціальний аспект, публічний аспект тощо); поглиблений аналіз функціонального навантаження посади державного службовця; узагальнення компетентнісних характеристик державного органу та посади, яку обіймає державний службовець, як чинників формування на набуття ним статусних особливостей.

### Література

1. Теорія держави і права. Академічний курс [Електронний ресурс] : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. — Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk\\_tdp/part2/402.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part2/402.htm).
2. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
3. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Електронний ресурс] : Наказ Голодержслужби України № 214 від 04.08.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
4. Про інформацію : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
5. Про державну таємницю : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1994. — № 16. — Ст. 93.
6. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / Т. О. Коломоєць. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 141.
7. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
8. Адміністративне право України. Академічний курс... — С. 141.
9. Про правила етичної поведінки [Електронний ресурс] : Закон України № 4722-VI від 17.05.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.
10. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Електронний ресурс] : Наказ Голодержслужби України № 214 від 04.08.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
11. Про державну службу... — Ст. 490.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20/21. — Ст. 190.
13. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Сergyгін. — Х. : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. — С. 45.
14. Адміністративна відповідальність в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. — 2-е вид., перероб. і доп. — Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. — 99 с.
15. Про державну службу... — Ст. 490.
16. Про державну службу...
17. Общая теория права и государства [Текст] / под ред. проф. В. В. Лазарева. — М. : Юристь, 1996. — 472 с. ; Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
18. Совгиря О. В. Конституційне право України [Текст] : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 456, 457.

19. Оболенський О. Ю. Державна служба [Текст] : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2003. — 344 с.

20. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 2263 від 11.12.1999 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п>.

**М. Карпа**

#### **THE DEFINITION OF MAIN ASPECTS OF THE STATUS OF SEREVANT IN THE SPHERE OF PUBLIC SERVICE**

**The main aspects of status of public servant as legal, organizational, functional and competence are considered. The functional aspect of servant status in the context of analysis of the competence of the public authority is defined. The legal aspects of status of public servant are generalized. The competence aspect of status of public servant in the sphere of public service is revealed.**

**Key words: status of public servant, competence aspect, legal aspect, organizational aspect, functional aspect, public service.**