Вступление

В юридической литературе неоднократно делались попытки определить понятие «государственный служащий». В результате большинство авторов пришли к выводу, что этот термин следует трактовать как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле государственный служащий — это профессиональный работник любой государственной организации: органа, учреждения, предприятия, а в узком — это профессиональный работник органов государственной власти. На законодательном уровне определение понятия «государственный служащий» закреплено в ст. 1 Закона Украины «О государственной службе» через определение самой государственной службы. То есть государственный служащий — это лицо, которое осуществляет профессиональную деятельность, занимая должности в государственных органах и их аппарате, по практическому выполнению задач и функций государства и получает заработную плату за счет государственных средств. Таким образом, законодатель закрепил понятие «государственный служащий» в узком понимании.

Институт государственной службы делает государственный механизм способным решать любые вопросы отрасли государственного управления.

Организовывая и формируя свою государственную службу, государство в первую очередь использует правовой инструмент. С помощью юридических норм осуществляется как организация госслужбы, так и регламентация практической деятельности государственных служащих относительно реализации данных им полномочий. Это, в частности, установление должностей наименований, определение полномочий соответственно должности, выработка правил вступления на госслужбу, прохождение службы и продвижение по ней, составление документов и порядок работы с ними, прием граждан и рассмотрение их обращений, применение мер поощрения и ответственности, прекращение служебных отношений и т.д.

Закон определяет понятия «должность» и «должностное лицо».

Должность – определенная структурой и штатным расписанием структурная единица госоргана и его аппарата, на которую возложен установленный нормативными актами круг служебных полномочий.

Должностными лицами считаются руководители и заместители руководителей государственных органов и их аппарата, на которых законами или другими нормативными актами возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно- совещательных функций.

Понятие государственной службы

Государственная служба органично связана с государством, его ролью и местом в жизни общества. В деятельности госслужащих реализуются задачи и функции государства, поскольку каждая должность – это круг служебных полномочий, которые составляют часть компетенции соответствующего органа, она неразрывно связана с его структурой и в то же время имеет целью организацию личного состава госоргана или его аппарата госслужащих. Таким образом, если рассматривать госслужбу с точки зрения на место, которое она занимает в государственной организации, то она начинается там, где устанавливается должность. Установление должностей завершает организацию государственных органов и их аппарата.

Следует отметить, что государственная служба в зависимости от формы деятельности делится на виды:

- госслужба в аппарате законодательных органов;

- госслужба в органах исполнительной власти (органах госуправления и их аппарате);

- госслужба в судебных органах и органах прокуратуры.

Государственная служба, будучи всегда неразрывно связанной с государством, в реальной действительности воплощается в исполнении определенных задач и функций государства – законодательных, исполнительных, судебных, прокурорско-надзорных. Её направления деятельности фактически отвечают основным формам государственной деятельности. Госслужба в определенной мере отражает факт разделения властных полномочий в обществе.

Госаппарат организовывает выполнение государственных функций в политической, хозяйственной, социально-культурной и других сферах. Без него невозможно целенаправленное влияние на все стороны жизни общества, решение наиболее важных дел государственной и общественной жизни.

Понятие госслужбы объединяет важнейшие элементы содержания служебной деятельности:

а) государственная служба – это профессиональная деятельность лиц, которые занимают должности в госорганах и их аппарате;

б) она является частью или одной из сторон организационной деятельности государства;

в) эта организационная деятельность направлена на комплектацию личного состава госорганов и других организаций и правовое регулирование работы госслужащих;

г) содержание деятельности госслужащих заключается в практическом выполнении задач и функций государства;

д) особенность госслужбы связана с оплатой из госбюджета.

Закон Украины «О государственной службе», принятый в декабре1993 г., устанавливает основные принципы госслужбы, раскрывает конституционное положение о равном праве граждан на поступление на госслужбу.

В ст.4 данного Закона установлено, что право на государственную службу имеют граждане Украины независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, политических взглядов, религиозных убеждений, места проживания, которые имеют соответствующее образование и профессиональную подготовку и прошли в установленном порядке конкурсный отбор или согласно другой процедуре, предусмотренной Кабинетом Министров Украины.

К государственным служащим не относятся лица, проходящие стажировку в государственных органах, поскольку они не занимают должностей в этих органах, а только претендуют на них.

Важное практическое значение имеет вопрос момента возникновения статуса государственного служащего (с момента зачисления на должность или с момента принятия Присяги). Следует иметь в виду, что в действующем законодательстве о государственной службе он не решен. Пленум Верховного Суда Украины, обобщая практику рассмотрения судами дел о коррупции и других действиях, связанных с коррупцией, установил, что статус государственного служащего лицо приобретает с момента зачисления на должность, независимо от того, приняло оно присягу или нет, предупреждено оно об ограничениях, предусмотренных для государственных служащих, или нет, присвоен ему ранг, или нет.

Впервые в законодательстве Украины о государственной службе сформулировано понятие этики поведения госслужащего, в соответствии с которым он должен старательно выполнять свои служебные обязанности, уважительно относиться к гражданам, руководителям, сотрудникам, иметь высокую культуру общения, не допускать действий и поступков, которые могут повредить интересам государства или негативно повлиять на репутацию госслужащего. В настоящий момент разрабатывается проект Кодекса основных правил поведения государственных служащих.

Основные принципы государственной службы:

- служение народу Украины;

- демократизм и законность;

- гуманизм и социальная справедливость;

- приоритет прав человека и гражданина;

- профессионализм, компетентность, инициативность, честность;

- персональная ответственность за выполнение служебных обязанностей;

-соблюдение прав и законных интересов органов местного самоуправления, прав предприятий, учреждений.

Круг государственных служащих довольно разнообразен и разнопланов. Всех государственных служащих можно классифицировать на различные виды в зависимости от:

— распределения государственной власти — государственные служащие органов законодательной, исполнительной и судебной власти;

— характера государственной службы — гражданские и специализированные государственные служащие;

— объема должностных обязанностей — должностные лица и лица, не являющиеся должностными.

В зависимости от характера полномочий, определяющих роль и степень участия государственных служащих в осуществлении государственно-властных функций, они делятся на руководителей, специалистов и исполнителей.

Руководитель — это государственный служащий, который занимает государственную должность, связанную с непосредственным осуществлением задач и функций государственных органов. К этой категории государственных служащих можно отнести: руководителей государственных органов и их заместителей; руководителей структурных подразделений государственных органов и их заместителей; лиц, наделенных полномочиями принимать решения и давать указания подчиненным им служащим.

Каждый руководитель несет персональную ответственность за:

— выполнение задач и функций государственного органа, подразделения и организацию деятельности подчиненных государственных служащих;

— соблюдение государственной и служебной дисциплины;

— соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности государственного органа;

— качество и эффективность государственной деятельности во вверенной ему сфере.

В юридической литературе выделяют непосредственного руководителя, руководителя высшего уровня и руководителя высшего ранга. Например, в министерстве руководитель отдела является непосредственным руководителем своих подчиненных (специалистов), руководитель департамента — непосредственным руководителем своих подчиненных (руководителей отделов) и руководителем высшего уровня их подчиненных (специалистов), заместитель министра — руководителем высшего ранга.

Непосредственным руководителем является лицо, которое принимает правовые решения относительно личных дел подчиненного ему государственного служащего. К его основным полномочиям и функциям относятся: предоставление очередного и внеочередного отпуска или отказ в предоставлении отпуска, а также разрешение на увольнение со службы; прием заявлений об увольнении, установлении факта несоответствия занимаемой должности; издание официальных документов; принятие решений относительно дисциплинарных дел; контроль за соблюдением ограничений, связанных с государственной службой; аттестация персонала; принятие решений по вопросам работы с персоналом (перевод на другую должность, в том числе в одном и том же государственном органе; перевод в другой государственный орган и др.).

Специалист — это государственный служащий, который имеет необходимое профессиональное образование и оказывает содействие выполнению задач и функций государственного органа в пределах занимаемой государственной должности. К этой категории относятся государственные служащие, наделенные полномочиями осуществлять государственные властные функции, но не имеющие права осуществлять служебные юридически-властные действия как средства управления людьми. Их полномочия связаны с подготовкой проектов решений, юридических актов, обработкой вопросов, требующих специальных знаний. Специалисты, кроме знаний теории государственного управления, владеют знаниями в сферах определенной профессиональной деятельности: экономики, финансов, медицины, торговли, экологии и т. д.

Исполнители — это служащие, служебная деятельность которых не связана с действиями, влекущими юридические последствия или влияющими на содержание решений государственного органа. Их правомочность определяется задачами обеспечения служебной деятельности руководителей и специалистов путем создания материальных, информационных, совещательных и других условий, необходимых для выполнения последними служебных функций. К ним можно отнести: секретаря-референта, инженера, деловода, бухгалтера, экономиста и др.

Необходимо отметить, что некоторые ученые предлагают свою классификацию:

а) публичные государственные служащие;

б) служащие и представители технического персонала, находящиеся на государственной службе.

Должность и должностное лицо

В юридической науке особое внимание уделяется выяснению сущности термина «должностное лицо». Определение понятия «должностное лицо» приводится в Законе «О государственной службе». В соответствии со ст. 2 Закона, должностными лицами считаются руководители и заместители руководителей государственных органов и их аппаратов, другие государственные служащие, на которых законами или иными нормативными актами возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций. Такое определение представляется довольно неконкретным и нечетким.

В административной науке должностным лицом в системе государственной службы считается служащий, который наделен государственно-властными полномочиями, имеет в подчинении других государственных служащих или распоряжается в административном порядке материальными и денежными ресурсами.

Определяющими критериями сущности должностного лица являются организационно-распорядительные и консультативно-совещательные функции.

Как указано в постановлении Пленума Верховного Суда Украины от 7 октября 1994 г. «О судебной практике в делах о взяточничестве», организационно-распорядительной функции — это «функции по осуществлению руководства отраслью промышленности, трудовым коллективом, участком роботы на предприятиях, в учреждениях или организациях...». Другими словами, это полномочия по непосредственному управлению людьми, участками работы, производственными или технологическими процессами. Эти полномочия проявляются в правах и обязанностях относительно подбора и расстановки кадров, приема и увольнения, в планировании деятельности предприятия, учреждения, организации и руководстве ими.

Определение консультативно-совещательных функций отсутствует как в законодательстве, так и в судебной практике. Исходя из лексического толкования слов «консультант» — специалист, дающий советы, «советник» тот, кто дает установки как поступать, относительно Закона «О государственной службе» можно считать, что консультативно-совещательные функции — это полномочия по разработке проектов нормативно-правовых актов и решений, издаваемых должностными лицами, которые осуществляют организационно-распорядительные функции. Такие функции выполняют помощники, советники и секретари Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины, членов правительства и др.

Таким образом, государственные служащие исполняют возложенные на них обязанности на постоянной или временной основе, на основании, как правило, конкурсного отбора, в зависимости от категории должности.

Должность, которую занимает госслужащий, определяет содержание его деятельности и правовое положение. От должности зависят объем, формы, методы участия госслужащего в практическом осуществлении компетенции того госоргана, в котором он работает.

Согласно ст.2.Закона, должность – определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица госоргана и его аппарата, на которую возложен установленный нормативными актами круг служебных полномочий. Это понятие может быть использовано для любого госоргана, структурного подразделения, их аппарата.

Практическое значение понятия «должностное лицо» тесно связано с уголовным законодательством, институтом административной ответственности, всеми отраслями и сферами управленческой деятельности.

Понятие государственного политического деятеля

Чрезвычайно важным и сложным является вопрос разграничения понятий «государственный служащий» и «государственный политический деятель». Определение понятия и сущности государственного служащего приведено выше. Что же касается определения «государственный политический деятель», то действующее законодательство о государственной службе Украины его не предусматривает. В юридической науке по этому поводу высказываются различные мнения. Их обобщение дает возможность утверждать, что к этой категории следует отнести должности Президента Украины, народных депутатов, членов Кабинета Министров Украины, первых заместителей министров. К государственным политическим деятелям не могут быть отнесены депутаты местных советов и местные головы, поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В этой связи следует подчеркнуть, что политический характер указанных должностей не сводится к факту обязательной принадлежности вышеупомянутых лиц к определенной политической партии (критерий необязательный, хотя и вполне возможный).

Специфика статуса государственных политических деятелей проявляется в следующем:

а) особый порядок назначения (или избрания) на должности государственных политических деятелей, который регламентируется прежде всего Конституцией Украины;

б) специфический порядок увольнения с должностей указанных лиц и прекращения их полномочий;

в) особый вид ответственности — политической, которая носит открытый публичный характер (отстранение от должности; объявление резолюции недоверия; отставка; неизбрание повторно Президента или народного депутата как опосредованное «привлечение к ответственности», процедура импичмента).

Государственный политический деятель — это лицо, которое приобрело данный статус в результате избрания народом Украины или назначения всенародно избранными носителями власти посредством особых процедур на определенный срок, принимает в пределах своих полномочий нормативные решения, руководствуется собственными политическими приоритетами и несет политическую ответственность за свою деятельность.

Классификация должностей государственных служащих

Должности госслужащих классифицируются по категориям и рангам. Основными критериями классификации должностей госслужащих являются:

- организационно-правовой уровень органа, который принимает их на работу;

- объем и характер компетенции на конкретной должности;

- роль и место должности в структуре госоргана.

Всего установлено 7 категорий и 15 рангов. Каждой категории соответствует 3 ранга. Таким образом, госслужащему присваивается один из трех рангов, который соответствует категории, под которую подпадает та или иная должность.

Установлены следующие категории и ранги.

Первая категория ( 3, 2, 1 ранги ) должности:

- председателей госкомитетов, которые не являются членами правительства;

- председателей других центральных органов исполнительной власти при КМУ

- Постоянного Представителя Президента Украины в АР Крым;

- председателей госадминистраций в областях, Киеве, Севастополе;

- первых заместителей министров, первых заместителей председателей госкомитетов, которые входят в состав Правительства;

- руководителей Администрации Президента Украины;

- Секретариата ВРУ и другие, приравненные к ним должности.

Вторая категория ( 5, 4, 3 ранги ) должности:

- заместителей руководителя Администрации Президента Украины;

- заместителей руководителя Секретариата ВРУ;

- заместителей руководителя аппарата КМУ;

- секретариатов комиссий ВРУ, Администрации Президента, аппарата КМУ;

- советников и помощников Президента, Председателя ВРУ, Премьер-министра;

- заместителей министров, заместителей председателей госкомитетов КМУ;

- первых заместителей, заместителей председателей комитетов и других центральных органов исполнительной власти при КМУ;

- первого заместителя Постоянного Представителя Президента в АР Крым;

- первых заместителей глав областных, Киевской и Севастопольской городских госадминистраций и другие приравненные к ним должности.

Третья категория ( 7, 6, 5 ранги ) должности:

- заместителей руководителей структурных подразделений, заведующих секторами, главных специалистов, экспертов, консультантов Администрации Президента Украины, Секретариата ВРУ и аппарата КМУ;

- заместителей Постоянного Представителя Президента в АР Крым;

- заместителей глав областных, Киевской и Севастопольской городских госадминистраций;

- начальников управлений, самостоятельных отделов в составе министерств и других центральных органов исполнительной власти и др. приравненные к ним.

Четвертая категория ( 9, 8, 7 ранги ) должности:

- специалистов Администрации Президента, Секретариата ВРУ и аппарата КМУ;

- заместителей начальников управлений, самостоятельных отделов министерств и других центральных органов исполнительной власти;

- начальников управлений, отделов, служб областных, Киевской и Севастопольской городских госадминистраций и другие приравненные к ним должности;

Пятая категория ( 11, 10, 9 ранги) должности:

- специалисты министерств, других центральных органов исполнительной власти;

- заместителей председателей госадминистраций в районах;

- зам. начальников управлений, отделов служб областных, городских администраций;

- специалисты аппарата этих аппаратов и другие приравненные к ним должности;

Шестая категория ( 13,12,11 ранги) должности:

- руководители управлений, отделов, служб районных госадминистраций;

- специалисты управлений, отделов, служб областных госадминистраций и другие приравненные к ним должности;

Седьмая категория (15, 14, 13 ранги) должности:

- специалистов районных госадминистраций, их управлений и отделов и другие приравненные к ним должности;

Ранг служащему присваивается в соответствии с возложенной должностью, уровнем профессиональной квалификации и результатов работы. Ранги, соответствующие должностям первой категории - присваиваются Президентом Украины. Ранги, соответствующие должностям второй категории - присваиваются Кабинетом Министров Украины. Ранги, соответствующие должностям с третьей по седьмую категории - присваиваются руководителем.

Правовой статус госслужащих, должностных лиц

Госслужащий имеет право: беспрепятственно знакомиться с материалами, касающимися его государственной службы; на продвижение по службе с учетом квалификации и способностей; участие в конкурсах на замещение должностей более высокой категории; требовать служебного расследования с целью снятия безосновательных, по мнению служащего, обвинений или подозрений; на здоровые, безопасные и надлежащие для высокопроизводительной работы условия труда; на социальную и правовую защиту в соответствии с его статусом; защищать свои законные права и интересы в вышестоящих государственных органах и в судебном порядке.

В соответствии с правами, госслужащий имеет обязанности:

соблюдение Конституции Украины и других актов законодательства Украины; обеспечение эффективной работы и выполнения задач государственных органов в соответствии с их компетенцией; недопущение нарушений прав и свобод человека и гражданина; непосредственное выполнение возложенных на них служебных обязанностей; своевременное и точное выполнение решений государственных органов или должностных лиц, распоряжений и указаний своих руководителей; сохранение государственной тайны, информации о гражданах, которая стала им известна при выполнении обязанностей государственной службы, а также другой информации, которая согласно законодательству не подлежит разглашению; постоянное совершенствование организации своей работы и повышения профессиональной квалификации; добросовестное исполнение своих служебных обязанностей, инициативы и творчества в работе.

Государственный служащий должен действовать в пределах своих полномочий. В случае получения поручения, которое противоречит действующему законодательству, государственный служащий обязан безотлагательно в письменной форме сообщить об этом должностному лицу, которое дало поручение, а в случае настояния на его выполнении - сообщить высшему по должности лицу.

Конкретные обязанности и права государственных служащих определяются на основе типовых квалификационных характеристик и отражаются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями соответствующих государственных органов в пределах закона и их компетенции.

Кроме этого, для государственных служащих предусмотрены особые условия декларирования доходов. Так, лицо, которое претендует на занятие должности государственного служащего третьей - седьмой категорий, подает по месту будущей службы сведения о доходах и обязательствах финансового характера, в том числе и за границей, относительно себя и членов своей семьи. Лицо, которое претендует на занятие должности государственного служащего первой и второй категорий, должно представить также сведения о принадлежащих ему и членам его семьи недвижимом и ценном движимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах. Указанные сведения представляются государственным служащим ежегодно. Порядок представления, хранения и использования этих сведений устанавливается Кабинетом Министров Украины.

В правовой статус государственного служащего органично входят нормы, устанавливающие определенные ограничения для служащего в связи с государственной службой. Предусмотрено два вида ограничений.

Во-первых, это ограничения, связанные с приемом на государственную службу. Согласно им, не могут быть избранными или назначенными на должность в государственном органе и его аппарате лица: признанные в установленном порядке недееспособными; имеющие судимость, которая несовместима с занятием должности; в случае принятия на службу лиц, которые будут непосредственно подчинены лицам, являющимися их близкими родственниками. Кроме перечисленных, законами Украины могут быть установлены иные ограничения по принятию на государственную службу.

Во-вторых, ограничения, связанные с прохождением службы. К ним принадлежат: ограничения общего порядка; запрет на совершение действий, которые являются коррупционными; специальные с целью предупреждения коррупции; ограничения относительно госслужащих и должностных лиц, уполномоченных выполнять функции государства.

Ограничения общего порядка заключаются в том, что госслужащие не могут принимать участие в забастовках или совершать другие действия, которые препятствуют нормальному функционированию госоргана.

Коррупционными (предусмотрены ст.1 Закона Украины «О борьбе с коррупцией» от 5 октября 1995 г.) действиями являются:

а) незаконное получение лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, в связи с исполнением этих функций материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ, в том числе принятие или получение предметов (услуг) путем их приобретения по цене (тарифу), которая существенно ниже фактической (настоящей) стоимости;

б) получение лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, кредитов и ссуд, приобретение ценных бумаг, недвижимости или другого имущества с использованием при этом льгот или преимуществ, не предусмотренных действующим законодательством.

В порядке специальных ограничений (предусмотрены ст.5 Закона Украины «О борьбе с коррупцией» от 5.10.1995 г.) госслужащий или другое лицо, уполномоченное на выполнение функций государства, не имеет права:

а) содействовать, используя служебное положение, физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности, а также в получении субсидий, дотаций, кредитов, льгот с целью незаконного получения за это материальных благ, услуг или других преимуществ;

б) заниматься предпринимательской деятельностью непосредственно, через представителей или подставных лиц, быть поверенным третьих лиц в делах госоргана, в котором работает, а также выполнять работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской, творческой деятельности, а также медицинской практики);

в) входить самостоятельно, через представителя или подставных лиц в состав правления или других исполнительных органов предприятий, кредитно-финансовых учреждений, хозяйственных обществ, а именно, организаций, союзов, объединений, кооперативов, которые осуществляют предпринимательскую деятельность.

Госслужащий, являющийся должностным лицом, не имеет также права:

а) содействовать, используя своё служебное положение, физическим и юридическим лицам в осуществлении ими внешнеэкономической, кредтно-банковской и другой деятельности с целью незаконного получения за это материальных благ, услуг или других преимуществ;

б) неправомерно вмешиваться, используя своё служебное положение, в деятельность других государственных органов или должностных лиц с целью препятствования исполнения ими своих полномочий;

в) быть поверенным третьих лиц в делах госоргана, деятельность которого он контролирует;

г) давать незаконные преимущества , физическим и юридическим лицам в процессе подготовки и принятия нормативно-правовых актов или решений.

Лица, которые претендуют на занятие должности в системе государственной службы или на выполнение других функций государства, предупреждаются об установленных относительно них ограничениях. Иные ограничения связаны с прохождением государственной службы отдельными категориями госслужащих, устанавливаются исключительно законодательными актами Украины.

Выводы

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Должностное лицо — лицо, осуществляющее по назначению или по результатам выборов функции представителя власти постоянно, временно или по специальному полномочию, занимающее в госучреждениях, органах местного самоуправления, общественных учреждениях, организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей.

Должность, которую занимает госслужащий, определяет содержание его деятельности и правовое положение. От должности зависит объем, формы, методы участия в практическом осуществлении компетенции того органа, в котором он работает.

Согласно ст.2.Закона, должность – определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица госоргана и его аппарата, на которую возложен установленный нормативными актами круг служебных полномочий.

Должности классифицируются по категориям и рангам. Основными критериями классификации должностей являются:

- организационно-правовой уровень органа, учреждения;

- объем и характер компетенции на конкретной должности;

- роль и место должности в структуре госоргана, учреждения.

Всего установлено 7 категорий и 15 рангов.

#### Список литературы

1. Закон України"Про державну службу" від 26 грудня 1993 p.
2. Закон Украины «О борьбе с коррупцией» от 5.10.1995 г.
3. Административное право Украины - под. ред. Кивалова С.В.
4. Адміністративне право України, навч.-методичний посібник, Одеса-2008
5. Битяк Ю. П. Державна служба та розвиток її демократичних основ.— Харків, 1990.