

В Україні поки що не ведеться статистика чисельності осіб, що працюють дистанційно, але їх кількість досить значна і продовжує зростати.

Наразі телеробота особливо популярна серед тих категорій громадян, які з об'єктивних причин не можуть або не бажають працювати на умовах повної зайнятості. Це студенти, жінки, інваліди, особи, які доглядають за хворим членом сім'ї, тощо.

Аналіз нестандартної зайнятості в Україні та світі доводить необхідність її правового регулювання з метою визначення прав і обов'язків її суб'єктів, а також відповідальності останніх у разі наявності підстав до цього.

Однак в Україні до цього часу бракує правової регламентації нетипової трудової зайнятості. Несвоєчасність законодавчого оформлення економічних досягнень, зокрема нових видів економічної діяльності, призводить до втрати бізнесом можливості працювати у правовому просторі, втрати надходжень до державного бюджету та збільшення частки тіньового сектору економіки. Тому сьогодні нагальним завданням держави повинна бути законодавча підтримка економічних процесів і вчасне на них реагування.

Законодавче визнання окремих видів нестандартної зайнятості (запозичена праця) – це перший крок у вдосконаленні законодавства про працю. У цьому напрямі державі належить здійснити низку заходів для заповнення прогалини правового регулювання нетипової трудової діяльності. Тим більше, дослідження цих процесів в Україні засвідчили їх актуальність і масовість. Зволікання з вирішенням цієї проблеми може посилити напругу в соціально-трудовій сфері та негативно позначитися на ринку праці.

## **2.8. Правове забезпечення формування кадрового потенціалу як складова інноваційного розвитку**

В Україні за період з моменту здобуття нею незалежності по наш час, незважаючи на соціальні, економічні та політичні негаразди, було створено та забезпечується формування кадрового потенціалу держави, зокрема у сфері державної служби, що здійснюється на принципах, що характерні для незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Водночас

процес розвитку та подальшого формування державного управління, в основі чого лежить продовження реформування його механізму, вказує на те, що пов'язане із цим зростання чисельності державних службовців повинно з кількісної характеристики перерости в якісну, але це може мати місце при одночасному реформуванні самого інституту державної служби, форм та методів здійснення державного управління та реалізації функцій держави.

Розглянемо більш детально правове забезпечення формування кадрового потенціалу нашої держави, на прикладі формування кадрового потенціалу державної служби. В цьому аспекті слід відзначити, що розвиток державної служби за останній період був пов'язаний із процесом професіоналізації кадрового корпусу державної служби, але вести мову про сформованість нової генерації державних службовців, яка б утворила національну управлінську еліту, ще рано, це можливо буде не раніше, ніж через п'ять – сім років, що обумовлено існуючими проблемами, які, в основному, пов'язані з недоліками у формуванні кадрового потенціалу державної служби. Отже, основним напрямом вдосконалення державної служби має стати формування високоякісного кадрового потенціалу, завдяки якому належним чином реалізовуватимуться поставлені перед державною службою завдання та цілі. Разом із тим, головним спрямуванням сучасної діяльності із підготовки державних службовців, яка, як відмічають фахівці, за змістом є системою освіти державних службовців з пріоритетом умінь та навичок над знаннями<sup>1</sup>, повинна стати її трансформація у модель випереджаючої, інноваційної, професійно-особистісно-орієнтованої освіти, метою якої виступає проблемно-орієнтований професіоналізм, компетентність і ефективність фахівця<sup>2</sup>.

Викладене підтверджує безсумнівну актуальність цього дослідження. Наведені в ньому узагальнення та висновки можуть стати основою для подальшого опрацювання питання підвищення якості й ефективності форм, методів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, які становлять один із основних напрямів подальшого вдосконалення державної служби в Україні, а також є умовою створення оновле-

---

<sup>1</sup> Синицина, Н. Г. Стандартизація освіти державних службовців в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Н. Г. Синицина ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2006. – 20 с.

<sup>2</sup> Харченко, О. А. Реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні в контексті досвіду країн Східної Європи та пострадянського простору [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / О. А. Харченко ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2009. – 20 с.

ного, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби<sup>1</sup>.

Насамперед визначимось із сутністю інноваційного розвитку, який є спрямовуючим фактором формування кадрового потенціалу в сучасних умовах в Україні.

Поняття «інновація» в науці тлумачиться у двох аспектах: 1) вкладення коштів в економіку, що забезпечує зміну техніки та технології; 2) нова техніка, технологія, що є результатом досягнень науково-технічного прогресу<sup>2</sup>. Як бачимо, обов'язковим елементом є фінансування проектів розвитку економіки для досягнення прогресу у сфері науки, техніки і технологій.

Також під інновацією в науці розуміється: 1) новий додаток наукових і технічних знань, що приводить до ринкового успіху; 2) трансформація ідеї в новий або поліпшений продукт чи робочий процес, що користується попитом на ринку; 3) уся система, за допомогою якої ідея або винахід вперше перетворюються на комерційну реальність; 4) успішне упровадження продукту чи послуг на ринок або в економіку; 5) воно включає в себе науково-технічні, технологічні, економічні та організаційні зміни, що відбуваються в процесі відтворювання<sup>3</sup>. У чинному законодавстві, а саме в Наказі Державного комітету статистики України «Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-інновація» визначено, що інновація (нова або вдосконалена) повинна бути новою для організації, однак вона не обов'язково повинна бути новою для цього сектору діяльності чи ринку, також не має значення, чи була інновація спочатку розроблена даним підприємством чи іншими підприємствами, за винятком суто організаційних інновацій<sup>4</sup>. Отже, можна резюмувати, що інновація є широким поняттям, яке охоплює ідеї та наукові розробки, які спрямовані на трансформацію процесів у певній сфері для досягнення високого економічного результату.

<sup>1</sup> Про стратегію реформування системи державної служби в Україні [Текст] : Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.

<sup>2</sup> Тимочко, Н. О. Економічна історія України [Текст] : навч. посіб. / Н. О. Тимочко. – К. : КНЕУ, 2005. – 204 с.

<sup>3</sup> Сутність інновацій та їх класифікація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kneu.dp.ua/moodle-new/pluginfile.php/9361/mod\\_resource/content/0/IM\\_6.201\\_OM\\_1.1.pdf](http://www.kneu.dp.ua/moodle-new/pluginfile.php/9361/mod_resource/content/0/IM_6.201_OM_1.1.pdf).

<sup>4</sup> Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-інновація [Текст] : Наказ Держкомстат України від 01.10.2008 № 361 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 84. – Ст. 2832.

Що стосується терміна «інноваційний розвиток», то станом на сьогодні існує два головних підходи: 1) предметно-технологічний, або орієнтований на науковий результат, при якому інноваційний розвиток розглядається як кінцевий результат наукової або науково-технічної діяльності; 2) функціональний, коли його пов'язують із функціями створення, впровадження, поширення нововведень, реалізації інноваційних проектів тощо. Зазвичай, в сучасних дослідженнях вітчизняних та іноземних науковців термін «інноваційний розвиток» використовується тоді, коли йдеться про відповідний тип розвитку на макrorівні і проводяться дослідження щодо механізму реалізації науково-технічного прогресу у процесі економічного розвитку країни, регіону, формування так званої знаннєвої економіки, пошуку нових джерел економічного зростання, побудови державної інноваційної моделі розвитку тощо<sup>1</sup>. Таким чином, економічне процвітання країни неможливе без якісних кадрів, які на висококваліфікованому рівні виконують свої службово-грудові обов'язки на благо суспільства.

Також актуально буде звернути увагу на те, що інноваційна модель розвитку є та, яка ґрунтується безпосередньо на отриманні нових наукових результатів і їх технологічному впровадженні у виробництво, забезпечуючи приріст ВВП головним чином за рахунок виробництва та реалізації наукоємної продукції та послуг<sup>2</sup>. Більше того, ми переконані, що інноваційний розвиток, перш за все, повинен базуватися на основі масштабних та ґрунтовних наукових розробок, теоретичних пропозицій з оптимізації існуючого стану.

Зокрема, є позиція, що інноваційним типом розвитку є такий спосіб економічного зростання, який заснований на безперервних і систематичних нововведеннях, що направлені на суттєве поліпшення всіх аспектів діяльності господарської системи, на періодичному перегрупуванні сил, обумовленому логікою НТП, цілями і завданнями розвитку системи, можливістю використання певних ресурсних чинників у створенні інноваційних товарів і формуванні конкурентних переваг<sup>3</sup>. На додаток варто від-

<sup>1</sup>Найдюк, В. С. Сутність та передумови інноваційного розвитку підприємств [Текст] / В. С. Найдюк // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2013. – №3. – С. 251–263.

<sup>2</sup>Innovatsiyni rozvytok ekonomiky: model, systema upravlinnia, derzhavna polityka [Innovating development of economy: model, system of management, state policy] (2005). L. I. Fedulova (Ed.). Kyiv: Osнова [in Ukrainian]

<sup>3</sup>Zakharchenko, V. I., Korsikova, N. M., & Merkulov, M. M. (2012). Innovatsiynni menedzhment: teoriia i praktyka v umovakh transformatsii ekonomiky [Innovative management: theory and practice in the conditions of the economy transformation]. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian]

мітити, що у законодавстві термін «інноваційний розвиток» трактується як впровадження нового або значно вдосконаленого виробничого процесу, методу розповсюдження чи діяльності з підтримки товарів та послуг<sup>1</sup>. Звідси випливає, що інноваційний розвиток є явищем чітко структурованим, де кожен складовий елемент окремо має своє призначення, проте в сукупності вони мають спільну єдину мету, внаслідок чого перебувають у постійній взаємодії.

Брати до уваги потрібно той факт, що формування інноваційної економіки потребує значних фінансових ресурсів. Виходячи з цього, насамперед, багаті країни отримали переваги від застосування інноваційної моделі. Для економік, які перебувають у процесі розвитку, досягнення цих переваг перебуває у залежності від ефективності їх спеціальної інноваційної політики проривного типу, що полягає у дієвому державному стимулюванні прогресивної структурної перебудови економіки і реформуванні сфер освіти, науки, інноваційної діяльності на основі наявного науково-технічного потенціалу й з урахуванням тенденцій науково-технологічного розвитку, які є у передових країнах світу. Таким чином, якщо Україна має намір інтегруватися до європейського співтовариства, забезпечити суспільний добробут європейського рівня, то запровадження цієї політики виглядає безальтернативним і на цей час має реальні передумови (інноваційний потенціал)<sup>2</sup>.

Як це було визначено раніше, в Україні мінімальна потреба у наукових кадрах становить близько 100 тис. дослідників<sup>3</sup>. А зважаючи на сучасний стан цієї ситуації, можна стверджувати, що скорочення наукового кадрового потенціалу, враховуючи обмежені можливості отримання справді якісної освіти, загрожує впровадженню інновацій для національного економічного розвитку.

Інноваційний розвиток кадрів повинен охоплювати максимально можливу кількість аспектів по вдосконаленню ефективності їх діяльності, що

<sup>1</sup> Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-інновація [Текст] : Наказ Держкомстат України від 01.10.2008 № 361 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 84. – Ст. 2832.

<sup>2</sup> Інноваційний розвиток в Україні: наявний потенціал і ключові проблеми його реалізації [Текст] : аналітична доповідь Центру Разумкова // Нац. безпека і оборона. – 2004. – № 7. – С. 2–24.

<sup>3</sup> Інноваційна модель структурної перебудови економіки України: Проект. – Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Київ, липень 2004 р., с. 9–10.

приведе до забезпечення реального результату, який наблизить Україну до правової та соціальної держави і громадянського суспільства.

Інноваційний розвиток має прямий зв'язок від трудового потенціалу держави, суспільства та, що особливо важливо, самих працівників.

Вітчизняні науковці трудовий потенціал держави тлумачать як наявні й майбутні трудові можливості, які характеризуються певними кількісними й якісними характеристиками: чисельність працездатного населення, його професійно-кваліфікаційний склад тощо<sup>1</sup>. Отже, трудовий потенціал держави залежить від економічної та трудової активності населення, його працездатності в цілому і працездатності окремо взятих осіб.

Трудовий потенціал суспільства (країни) тлумачиться як сукупність можливостей економічно активного населення, які можуть змінюватися у процесі основної трудової діяльності та використовуються чи можуть бути використані для забезпечення досягнення конкретних цілей<sup>2</sup>.

Трудовий потенціал кожного працівника складається з психофізіологічного, кваліфікаційного та соціального потенціалу. Перший визначається його працездатністю, станом його здоров'я, здатністю до праці тощо. Другий включає обсяг, різноманітність загальних і спеціальних знань, набутих і розвинених навичок та умінь, що відіграє важливу роль у вирішенні працівником поставлених перед ним завдань різноманітних рівнів складності. Третій узагальнено характеризує рівень соціальних норм ставлення до праці, громадської свідомості, інтересів, потреб людини<sup>3</sup>. Таким чином, трудовий потенціал уособлює сукупність усіх ресурсів (інтелект, характер тощо), які може потенційно застосувати працівник для виконання покладених на нього трудових обов'язків.

Л. О. Згалат-Лозинська запропонувала структуру факторів розвитку трудового потенціалу, яка включає окремі складні чинники (рівень розвитку продуктивних сил і рівень розвитку виробничих відносин) та перелік факторів: розвиток загальної культури та духовності населення; реалізація екологічних програм; реалізація демографічної політики держави; піднесення на новий рівень соціально-правового захисту населення; покращан-

---

<sup>1</sup> Бендасюк, О. О. Особливості розвитку трудового потенціалу України в умовах переходу до інноваційної моделі економіки [Текст] / О. О. Бендасюк // Регіон. економіка. – 2010. – № 1. – С. 172–177; Звонівська, Г. Т. Економіка праці [Текст] : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Г. Т. Звонівська. – К. : КНЕУ, 2003. – 300 с.

<sup>2</sup> Давидюк, Т. В. Трудові ресурси, трудовий потенціал, робоча сила, людський капітал: взаємозв'язок категорій [Текст] / Т. В. Давидюк // Вісн. ЖДТУ. Сер. Економічні науки. – 2009. – № 1. – С. 30–35.

<sup>3</sup> Сімчера, О. І. Наукові підходи до дослідження сутності трудового потенціалу підприємства [Текст] / О. І. Сімчера // Екон. простір. – 2013. – № 75. – С. 240–249.

ня системи охорони здоров'я населення та ін.<sup>1</sup> Ми погоджуємось із тим, що на трудовий потенціал впливають різні фактори масштабного значення, формують позитивні наслідки для кожного індивіда, який виконує трудові обов'язки. При цьому однакові фактори неоднаково діють на працівників – одні з них вбачають позитивні моменти, а інші – негативні. Це безпосередньо відображається на якості їх трудової діяльності.

Для розвитку трудового потенціалу працівників велике значення мають активні та пасивні заходи регулювання зайнятості<sup>2</sup>. П. Ю. Буряк відносить до активних заходів такі: гарантія збереження робочих місць, посад, професій, одержання доходів – тобто певні гарантії постійної зайнятості; сприяння забезпеченню зайнятості, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць та умов для розвитку підприємництва (власної справи); добровільність і відсутність примушування громадян щодо вибору сфери діяльності й робочого місця; гласність на основі всебічного інформування населення про наявність вакансій та можливість їх заповнення; дотримання комплексності заходів щодо регулювання зайнятості населення; підтримка працездатних громадян у працездатному віці, які потребують соціального захисту; забезпечення заходів запобіжного характеру щодо регулювання зайнятості населення та відтворення робочих місць; забезпечення соціального партнерства суб'єктів ринку праці, тобто створення рівних можливостей усім громадянам незалежно від їхнього походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії, реалізації права на вільний вибір виду діяльності відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки, враховуючи особисті інтереси та суспільні потреби<sup>3</sup>.

Стосовно пасивних заходів державного регулювання зайнятості, то В. С. Васильченко розділяє їх за напрямом, об'єктами, формою, характером впливу, його рівнем та змістом, а також джерелами фінансування: 1) за об'єктами впливу – різноманітні соціальні чи професійні групи населення, а так само трудові відносини та їх складові частини (оплата праці, тривалість робочого часу, умови праці, тривалість відпустки); 2) за напрямками впливу –

<sup>1</sup>Згалат-Лозинська, Л. О. Економічний механізм ефективного використання трудового потенціалу за умов формування ринкових відносин [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 / Л. О. Згалат-Лозинська ; Наук.-дослід. екон. ін-т. – К., 2002. – 22 с.

<sup>2</sup>Петюх, В. М. Ринок праці [Текст] : навч. посіб. [для самост. вивч. дисц.] / В. М. Петюх. – К. : КНЕУ, 2000. – 256 с.

<sup>3</sup>Буряк, П. Ю. Економіка праці й соціально-трудові відносини [Текст] : [навч. посіб.] / П. Ю. Буряк, Б. А. Карпінський, М. І. Григор'єва. – К. : ЦУЛ, 2004. – 438 с.



заходи зменшення / збільшення пропозиції (попиту на ринку праці), впливу на якісну та кількісну структуру попиту та пропозиції робочої сили; 3) за джерелами фінансування – держбюджет, позабюджетні кошти, кошти Фонду сприяння зайнятості, кошти громадських, благодійних та комерційних організацій; 4) за формою впливу – прямі та непрямі; 5) за характером впливу – заохочувальні, обмежувальні, захисні та заборонні методи регулювання; 6) за змістом – економічні (підтримка економічно доцільних робочих місць, організація громадських робіт, спеціалізоване інвестування для створення нових робочих місць, підтримка малого та середнього бізнесу), адміністративні (зменшення пенсійного віку й тривалості робочого періоду, встановлення додаткових відпусток та соціальних гарантій, обмеження кількості робочих місць і можливостей сумісництва для однієї людини) та адміністративно-економічні; 7) за рівнем впливу – загальнодержавні, регіональні, галузеві, внутрішньофірмові<sup>1</sup>. Отож, цей ряд заходів сприятиме реалізації інноваційного розвитку потенціалу кадрів, максимально втілить усі необхідні моменти для задоволення інтересів та потреб як державних службовців, так і суспільства в цілому.

У зв'язку з реформаційними процесами прийнято ряд нових нормативно-правових актів у сфері інноваційного розвитку кадрів державної служби. Так, перш за все, це Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. №4050-VI<sup>2</sup>, який набирає чинності 01.01.2015 р. Ключовим моментом Закону є безпосередньо визначення державної служби, без якого змістовне наповнення всього Закону втрачає будь-який сенс. Відтак, аналіз цього Закону, безумовно, має розпочинатися саме з встановлення відповідності правового змісту державної служби її соціальному змісту, який декларується керівними напрямами розвитку нашої держави.

Питання сутності державної служби в умовах тотального реформування адміністративної системи в Україні є вкрай актуальним з огляду на такі чинники. По-перше, новим Законом України «Про державну службу» суттєво змінено підхід до сутності самої державної служби. По-друге, стосовно цього Закону серед фахівців висловлюються нарікання на його недосконалість.

Відмітимо, що саме необхідністю вдосконалення поняття державної служби з тим, щоб воно відповідало не тільки дійсності, але й виражало

---

<sup>1</sup> Васильченко, В. С. Державне регулювання зайнятості [Текст] / В. С. Васильченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 289 с.

<sup>2</sup> Про державну службу [Текст] : Закон України від 17.11.2011 №4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.



характерні риси державної служби, до побудови якої в Україні прагне законодавець, і пояснюється наявністю численних визначень вказаного поняття з різних аспектів, у різних сферах дослідження, з різними акцентами у розкритті сутності державної служби. Поняття державної служби досліджувалося та визначалося в різних правових науках (як у межах загальної теорії права, так і в галузевих дослідженнях з конституційного, адміністративного, трудового права тощо) відомими вченими: В. Б. Авер'яновим, І. Л. Бачило, О. М. Бандуркою, Ю. П. Битяком, В. А. Власовим, В. Г. Вишняковим, В. О. Воробйовим, І. П. Голосніченко, С. Д. Дубенко, С. В. Ківаловим, Ю. М. Козловим, П. В. Ковалем, І. Б. Коліушко, Б. М. Лазаревим, Г. І. Леліковим, В. Я. Малиновським, В. М. Манохіним, Н. Р. Нижник, Є. В. Охотським, О. Ю. Оболенським, Г. І. Петровим, Ю. О. Розенбаумом, А. О. Селівановим, С. С. Студенікіним, О. М. Якубою та іншими.

Аналіз проблем понятійно-категоріального апарату державної служби дозволяє виокремити чотири основні аспекти, які відзначаються переважно більшістю дослідників державної служби: соціальний, політичний, правовий та організаційний. Важливість соціального змісту державної служби відзначається практично всіма дослідниками цієї проблематики. Автори підручника «Державна служба: теорія і організація» доводять: «Як соціальний інститут державна служба представляє собою історично складену сталу форму організації спільної діяльності осіб, які перебувають на службі у державі. У суспільстві, виходячи з його функціональних якостей, діють різноманітні соціальні інститути – політичні, економічні, духовні. В межах названої класифікації державна служба відноситься до політичних інститутів, таких як держава, політичні партії, армія, суд, прокуратура. У своїй сукупності вони виражають існуючі в даному суспільстві політичні інтереси і відносини»<sup>1</sup>. В. А. Козбаненко зазначає, що в соціальному плані інститут державної служби представляє собою орган взаємодії суспільства і держави, держапарату та громадських структур, держслужбовця й громадянина. У цьому сенсі система держслужби забезпечує виконання функцій регулятора поведінки людей у різних соціальних відносинах, породжуваних потребами, інтересами, нахилами та звичками. Саме на державну службу покладається вирішення завдань щодо забезпечення соціальних гарантій та прав громадян, визначених законодавством<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Государственная служба: теория и организация [Текст] : курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского и В. Г. Игнатова. – Ростов-н/Д : Феникс, 1998. – 640 с.

<sup>2</sup> Государственное управление: основы теории и организации [Текст] : учебник / под ред. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

В. Я. Малиновський відзначає, що «становлення правової, демократичної української держави неможливе без становлення якісно нового інституту державної служби. У процесі розвитку держави в цьому напрямку кардинально змінюється призначення й державної служби. Якщо в період панування комуністичної ідеології в Україні державна служба служила лише радянській бюрократії, тобто незначному прошарку населення, то головною її суттю на сучасному етапі стає реалізація законів держави, забезпечення захисту прав та інтересів громадян, сприяння у виконанні ними своїх обов'язків і допомога в реалізації ними останніх. Тому, на думку вченого, державну службу слід розглядати не тільки як державно-правовий, а й як соціальний інститут багатофункціонального призначення. Об'єктивна природа цього соціального інституту зумовлена природою і призначенням демократичної, правової держави, в якій статус, цілі та завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. Державні службовці реалізують у такій державі соціальну функцію, а не панують над народом. Головною рисою сучасної державної служби є пріоритет прав та інтересів особи зі зміною співвідношення державного і власного інтересів на користь останнього. Державна служба забезпечує виконання місії сучасної держави – служби суспільству. Політика, законотворчість, правоохорона та інші головні компоненти держави – усе це інструменти служби держави суспільству. Державна служба об'єднує їх. Тільки таке системне розуміння державної служби дає можливість зрозуміти всю глибину цього інституту державного управління»<sup>1</sup>.

«Сучасний правовий інститут державної служби, – висловлює свої міркування В. Б. Авер'янов, – це, насамперед, система правових норм, що регулюють відносини, які складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Державна служба, – продовжує вчений, – це комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби»<sup>2</sup>. Г. І. Ле-

---

<sup>1</sup> Малиновський, В. Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вереса, 2000. – 553 с.

<sup>2</sup> Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

ліків, досліджуючи юридичну природу державної служби, вважає, що вона є складною цілісною системою. Її державно-правова форма, адміністративно-правовий і процесуальний механізми реалізації базуються на дії соціальних функцій, соціальній природі та визначаються ними. Державна служба має такі аспекти: політичний – ланка, що пов’язує громадян із державою; юридичний – практичне виконання посадових обов’язків та повноважень у державному апараті; соціальний – здійснення цілей та функцій держави в суспільстві<sup>1</sup>. С. Д. Дубенко, досліджуючи правовий аспект державної служби, зазначає, що цей інститут є системою правових норм, які регламентують державно-службові відносини, тобто права, обов’язки, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення і припинення службових відносин<sup>2</sup>.

Отже, соціальний аспект є первинним відносно інших характерних сутнісних ознак державної служби. Як вірно стверджує І. П. Греков, досліджуючи особливості правового регулювання праці державних службовців: «Роль державної служби у функціонуванні держави та суспільства визначається функціями, які мають саме соціальний характер. Це функція соціальної організації, функція соціальної комунікації, функція соціальної інформації, функція контролю, функція регулювання та виховна функція. У політичному аспекті державна служба – це діяльність щодо реалізації державної політики, спрямована на досягнення вироблених спільними зусиллями усіх політичних сил державно-політичних цілей і завдань у суспільстві та державі. У цьому ключі державна служба – найважливіший фактор стабільності в суспільстві, адже від ефективності її функціонування залежить стабільність суспільних відносин. У соціологічному аспекті державна служба – це практична реалізація функцій держави, компетенції державних органів. У цьому сенсі важливим є виявлення міри ефективності державної служби, практики і проблем її функціонування»<sup>3</sup>.

Як соціальний інститут державна служба, роблять висновок Є. В. Охотський та В. Г. Ігнатів, являє собою історично встановлену форму організації суспільної діяльності осіб, які перебувають на службі держави.

<sup>1</sup> Леліков, Г. І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Леліков Геннадій Іванович. – К., 1999. – 173 с.

<sup>2</sup> Дубенко, С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] / С. Д. Дубенко ; заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 1999. – 242 с.

<sup>3</sup> Греков, І. П. Особливості правового регулювання праці державних службовців [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Греков Ігор Петрович. – Х., 2003. – 183 с.

У демократичному суспільстві, в умовах правової, соціальної держави функціонування державної служби за своїм характером є процесом служіння вітчизні, народу, тій політичній системі, яка створена народом. Важливо лише, щоб політична система, насамперед, в особі держави, мала дійсно народний характер, жила інтересами і потребами народу. За нових історичних умов, продовжують дослідники, докорінним чином змінюється уявлення про силу держави. Тепер вона проявляється в забезпеченні дійсно демократичних порядків. Держава є сильною тоді, коли виражає інтереси народу, коли здійснюється координація діяльності державних органів з інститутами державного суспільства. «У свою чергу, державна служба, поєднуючи зусилля соціуму і держави, сприяє їх процвітання, зміцненню міжнародних та внутрішніх позицій»<sup>1</sup>.

Сучасний підхід до питань державної служби полягає в тому, що вона повинна розглядатись у поєднанні з питаннями державного управління. Вчинення управлінських дій повинно служити інтересам усього суспільства, а не окремим особам, тому що держава має бути виразником інтересів усього народу і служити усьому народові. Статус, цілі та завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. У цьому і полягає соціальний характер державного управління і державної служби. Відтак, об'єктивна природа державної служби як соціального інституту обумовлена зміненою природою і призначенням нової демократичної та правової держави. Державні службовці у соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом. У цьому і полягає природа державної служби як соціального інституту. Головною сутнісною рисою сучасної державної служби повинен стати пріоритет прав та інтересів особи.

Окрім вказаного, головний критерій виокремлення сутності державної служби полягає в її основному призначенні – професійно і компетентно реалізовувати функції державного управління у сфері організації та регулювання суспільних відносин. Реалізація завдань та функцій держави – це функціональне призначення державної служби. Сутність державної служби має соціальну обумовленість, оскільки переслідує суспільно корисні цілі й завдання, що полягають у служінні народним інтересам.

Отже, виступаючи елементом державно організованого суспільства, державна служба має ряд особливостей, притаманних їй як соціальному інституту. По-перше, вона представляє сферу професійної діяльності. Усім

---

<sup>1</sup> Государственная служба: теория и организация [Текст] : курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского и В. Г. Игнатова. – Ростов-н/Д : Феникс, 1998. – 640 с.

своїм змістом, формами і методами діяльність державних службовців спрямована на забезпечення повноважень державних органів. По-друге, як об'єднуюча ланка між державою і громадянським суспільством державна служба покликана захищати права, свободи й законні інтереси учасників суспільних відносин. Конституційне положення про те, що людина, її права та свободи є найважливішою цінністю<sup>1</sup>, виступає визначальним стрижнем у діяльності державних службовців незалежно від службово-посадового статусу. По-третє, державна служба як суспільне явище являє собою щось більше, ніж діяльність державних службовців та органів управління. Це своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня гуманності та існуючих у суспільстві порядків. По-четверте, державна служба не просто віддзеркалює суспільні зв'язки та відносини. Вона має соціальну орієнтацію, спрямовану на наближення конституційного ідеалу правової демократичної держави до об'єктивної реальності. По-п'яте, державна служба – це не лише соціально-правова, а й етична система. Формуючи правосвідомість громадян, вона разом з тим є носієм необхідної моралі, моральних цінностей, орієнтує державних службовців та громадян на дотримання моральних норм, правил людського співжиття<sup>2</sup>.

Підводячи підсумок теоретичним розробкам сутності державної служби, слід виокремити такі її основні ознаки: 1) здійснення на професійній основі; 2) здійснення державними службовцями; 3) здійснення діяльності на виконання завдань та функцій держави; 4) покликана захищати права, свободи й законні інтереси учасників суспільних відносин.

Звісно, що означений зміст державної служби має бути якнайповніше врахований законодавцем при обранні напрямів її реформування, має бути повноцінно розкритий у системі правових положень, якими регулюється державна служба.

Так, звертаючись до положень нового Закону, в якому державна служба визначається як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг<sup>3</sup>, слід відмітити такі нюанси. По-перше, слід погодитись із тим, що державна служба

<sup>1</sup> Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>2</sup> Гарашук, В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст] / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

<sup>3</sup> Про державну службу [Текст] : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

представляє собою професійну діяльність державних службовців. По-друге, законодавець, розкриваючи поняття державної служби, вірно зазначив, що воно зводиться не лише до реалізації державної політики, але, як було відзначено вище, вона має «бути виразником інтересів усього народу і служити усьому народові», а відтак, і повинна брати участь у формуванні державної політики, зокрема, шляхом здійснення діяльності з підготовки пропозицій щодо її формування. Як позитивні зміни, які впливають на сутність державної служби, слід відмітити і таку новелу, як виключення з числа державних службовців осіб допоміжного персоналу. В цьому плані надане визначення автоматично виключає допоміжний персонал. Що ж до впровадженої зміни стосовно розмежування політичних посад від посад державної служби, то надане в ст. 1 нового Закону визначення не дає можливості на його основі зробити такий висновок. Також викликає ряд питань поняття «адміністративна послуга», по-перше, тому що для його розкриття потрібно звертатись до іншого нормативно-правового акта (Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI), а по-друге, й у зазначеному Законі воно розкрито настільки розпливчасто й неточно, що чітко зрозуміти його сутність не є можливим. Зокрема, вважаємо, що розкриття понять адміністративної послуги та суб'єкта надання адміністративної послуги одне через одного суттєво ускладнює розуміння сутності цих правових термінів; окрім того, викликає заперечення формулювання адміністративної послуги як «результату здійснення владних повноважень», оскільки за своєю сутністю така послуга є діяльністю, а не результатом. З огляду на це, виникає питання щодо того, що саме розуміється під державною службою. Тому не дивно, що у законодавця виникли проблеми з «чітким розмежуванням вищого корпусу державної служби й політичних посад, а також недостатнім обмеженням для державних службовців на політичну діяльність»<sup>1</sup>.

Важливе питання також виникає і стосовно того, що ані в положеннях Закону, ані безпосередньо у визначенні державної служби взагалі не згадується основне призначення державної служби: захист прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Разом із тим, в наукових колах, як уже цитувалося, постійно підкреслюється саме така соціальна сутність державної служби в демократичній, правовій, соціальній

---

<sup>1</sup> Тимошук, В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми [Текст] / В. Тимошук, О. Курінний // Юрид. вісн. України. – 2012. – № 5 (866). – С. 4–5.

державі. Звичайно, що можна таке завдання державної служби логічно вивести з таких принципів державної служби, як верховенство права та законності, однак, на нашу думку, зважаючи на закріплене в ст. 3 Конституції України положення щодо визнання прав та свобод людини змістом та спрямованістю держави, доцільно було б чітко зазначити це і у визначенні державної служби як основної категорії нового Закону, відповідно до якого будується весь Закон.

Підсумовуючи викладене, слід зробити висновок, що надане у новому ЗУ «Про державну службу» визначення державної служби потребує корегування та удосконалення. Зокрема, необхідно зазначити у визначенні основне призначення державної служби, а також потребує удосконалення визначення адміністративних послуг. Як варіант пропонуємо таке визначення: державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг з метою захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин.

Важливими у формуванні кадрового потенціалу є нормативно-правові акти по підвищенню їх професійної кваліфікації. Приміром, Постановою КМ України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» закладено основу формування кадрового потенціалу в умовах інноваційного розвитку. Так, визначено, що система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації покликана задовольнити потреби органів державної влади у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам<sup>1</sup>. Більше того, ми переконані, що сутність такої системи, звичайно, покликана задовольнити потреби та інтереси усього суспільства.

Також важливе значення має підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як здобуття освіти освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста або магістра, а також навчання в аспірантурі, докторантурі, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] : Постанова КМ України від 07.07.2010 № 564 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 51. – Ст. 1701.



на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. Перепідготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – отримання спеціальності за напрямом підготовки «Державне управління» і за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та набутого практичного досвіду. Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування розглядається як навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування<sup>1</sup>. На основі цього можемо резюмувати, що система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації відіграє першочергову роль у становленні потенціалу кадрів як складової інноваційного розвитку. Ця система повинна забезпечувати можливість сформувати з будь-якого працівника у державній службі максимально ефективного, сприяти його професійному та кар'єрному розвитку.

Розпорядженням КМ України «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» передбачено, що з метою удосконалення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і подальшої професіоналізації державної служби Національному агентству з питань державної служби разом з МОН та іншими органами виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, що відповідно до законодавства мають право на надання освітніх послуг з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, передбачено запровадити починаючи з другого півріччя 2011 р.: по-перше, обов'язкове для всіх категорій посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування підвищення кваліфікації з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування; по-друге, розроблення зазначеними навчальними закладами професійних та інших навчальних програм підвищення квалі-

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] : Постанова КМ України від 07.07.2010 № 564 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 51. – Ст. 1701.

фікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування і погодження їх в установленому законодавством порядку<sup>1</sup>. Ми переконані, що це розпорядження служить фундаментальною підставою для введення інноваційного процесу щодо запобігання і протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, покликане усунути загрозу існування таких негативних явищ у роботі службовців, як неправомірна вигода.

Особливе місце у 2011 р. відіграє Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Значення її для інноваційного розвитку формування потенціалу кадрів полягає у тому, що на законодавчому рівні було визначено проблеми діючої системи підвищення кваліфікації, а саме: 1) неврегульованість питань щодо визначення статусу навчальних закладів, що належать до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечують підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; 2) невідповідність наявних програм підвищення кваліфікації вимогам щодо діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; 3) відсутність механізму залучення депутатів місцевих рад до підвищення кваліфікації; 4) відсутність прямого взаємозв'язку між підвищенням кваліфікації та кар'єрним зростанням. У зв'язку з цим зазначимо, що реформування системи підвищення кваліфікації здійснюватиметься шляхом: оптимізації та спрощення процедури розміщення державного замовлення на підвищення кваліфікації; чіткого визначення прав і обов'язків сторін, що формують, розміщують та виконують державне замовлення; забезпечення актуалізації та практичної спрямованості змісту навчання; здійснення дієвого державного контролю за організацією підвищення кваліфікації та його якістю. При цьому таке реформування повинно відбуватися трьома етапами з урахуванням першочергових, середньострокових та перспективних завдань. На першому, підготовчому етапі (2011–2012 рр.) передбачалося: розробити, узгодити

<sup>1</sup> Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування [Текст] : Розпорядження КМ України від 06.07.2011 № 642-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 53. – Ст. 2118.

та затвердити план заходів з реалізації Концепції; удосконалити нормативно-правову базу з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, зокрема впровадити нові форми, види та періодичність навчання. На другому етапі (2013 р.) передбачалося забезпечити розвиток системи підвищення кваліфікації, а саме: затвердити вимоги до змісту та обсягу навчальних годин програм підвищення кваліфікації; упорядкувати мережу навчальних закладів системи підвищення кваліфікації. На третьому етапі (2014 р.) передбачається модернізувати систему підвищення кваліфікації, зокрема запровадити механізм забезпечення прямого зв'язку між підвищенням кваліфікації і кар'єрним зростанням державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Така Концепція зумовила інноваційний розвиток у сфері формування потенціалу кадрів державної служби.

Також надзвичайно важливу роль в інноваційному розвитку кадрів державної служби відіграє Порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, який набирає чинності 1 січня 2015 р., розроблений з метою забезпечення державних органів, органів влади АРК або їх апарату висококваліфікованими працівниками, здатними компетентно і відповідально виконувати управлінські функції. При цьому підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах за процедурою, визначеною цим Порядком, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством. Науковий та практичний інтерес викликає те, що необхідність підвищення рівня професійної компетентності державного службовця визначається його безпосереднім керівником і службою персоналу державного органу за результатами щорічного оцінювання службової діяльності<sup>2</sup>. Таким чином, на останніх покладено безпо-

---

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Текст] : Розпорядження КМ України від 28.11.2011 № 1198-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 92. – Ст. 3349.

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців [Текст] : Наказ Нацдержслужби України від 06.04.2012 № 65 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 37. – Ст. 1396.

середній обов'язок контролювати стан кваліфікації державного службовця, його компетенції у процесі виконання повсякденних службово-трудових обов'язків.

На додаток актуально буде відмітити, що Порядком стажування державних службовців, який набирає чинності 1 січня 2015 р. передбачено мету – підвищення рівня професійної компетентності державного службовця та набуття ним практичного досвіду, для чого може проводитися його стажування, яке є однією із форм підвищення рівня професійної компетентності, з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби у тому самому або іншому державному органі, органі влади АРК або їх апараті. Відмічається, що стажування державного службовця здійснюється в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки. Потреба підвищення рівня професійної компетентності державного службовця визначається його безпосереднім керівником і службою персоналу державного органу, а також органу влади АРК чи їх апарату за результатами оцінювання службової діяльності. Передумовою цього служить наказ керівника державної служби державного органу. Власне, допуск на стажування, строки та зміни процедури його проходження оформлюються наказом керівника державної служби державного органу, де проводиться стажування. Стажування державного службовця проводиться з відривом від основної роботи. За державним службовцем, який направлений на стажування, зберігаються його посада та заробітна плата за основним місцем роботи. Особі, яка проходить стажування в іншому населеному пункті, за основним місцем роботи відшкодовуються також витрати на проїзд до місця стажування і назад, добові за час знаходження в дорозі та найм житла<sup>1</sup>. Отже, як бачимо, нормативно-правові акти у сфері інноваційного розвитку кадрового потенціалу останніми роками стають більш наближеними стандартам європейських країн, внаслідок чого підвищується соціальний рівень державних службовців, а також авторитет і престиж державної служби.

Чималу роль у сфері нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців як суб'єктів трудового права відіграватиме Постанова КМ України «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток», яка набирає чинності

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку стажування державних службовців [Текст] : Наказ Нацдержслужби України від 03.04.2012 № 61 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 32. – Ст. 1222.

1 січня 2015 р.<sup>1</sup> Такий вид відпусток належить до щорічних та надається державним службовцям одночасно із ними чи окремо за згодою між державним службовцем та керівником державного органу, органу влади АРК або їх апарату згідно із затвердженим графіком відпусток. Варто уваги і те, що додаткова відпустка конкретної тривалості надається державним службовцям після досягнення відповідного стажу державної служби. Науковий інтерес становить положення про те, що за бажанням державного службовця додаткова відпустка або ж її частина може бути змінена грошовою компенсацією. Ми переконані, що оптимізація законодавства у сфері заохочень державних службовців сприятиме інноваційному розвитку формуванню потенціалу кадрів.

У даному контексті можна відмітити, що досі важливе значення мають такі нормативно-правові акти: 1) Закон України «Про державні нагороди України» від 16.03.2000 № 1549-III; 2) указ Президента України «Про почесні звання України» від 29.06.2001 № 476/2001; 3) указ Президента України «Про відомчі заохочувальні відзнаки» від 30.05.2012 № 365/2012; 4) указ Президента України «Про затвердження Порядку представлення до нагородження та вручення державних нагород України» від 19.02.2003 № 138/2003 та ін.

Тим не менш, досі не повністю реалізованими є норми, передбачені Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу щодо адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка повинна здійснюватись за такими пріоритетними напрямами: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби<sup>2</sup>.

Провівши детальний аналіз правового забезпечення інноваційного розвитку кадрів, можемо констатувати, що, незважаючи на позитивні моменти, в сучасних умовах інноваційного розвитку кадрів існує ряд проблем реформування законодавства у цій царині: 1) проблематика систематизації та уніфікації законодавства; 2) проблематика колізій норм права,

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток [Текст] : Постанова КМ України від 20.06.2012 № 551 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 47. – Ст. 1836.

<sup>2</sup> Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.

що регулюють інноваційний розвиток кадрів; 3) неоднозначність та не-однаковість викладення норм права у цій сфері; 4) проблема невідповідності більшості норм законодавства реальним суспільним процесам, виключно декларативний характер таких норм, відсутність механізмів їх реалізації; 5) невідповідність норм права загальноприйнятим світовим нормативно-правовим актам.

Важливість та актуальність забезпечення перебування на посадах державних службовців належним чином підготовлених осіб, які володіють достатніми та необхідними знаннями для здійснення управлінської діяльності в різних галузях економіки, не викликає сумнівів, адже від цього безпосередньо залежить якість та ефективність самого державного управління. У цьому контексті слід погодитися із Н. Г. Синициною, що розвиток державного управління і навчання фахівців органічно взаємопов'язані<sup>1</sup>. Однією з найбільш виразних характеристик рівня підготовленості державних службовців є якісна характеристика державної служби, яка характеризує здатність та придатність державних службовців до виконання покладених на них завдань та функцій. І цей аспект є також одним із важливих при оцінці стану розвитку сучасної державної служби в Україні. Зокрема, з цього приводу в Указі Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 09.11.2000 р. № 1212/2000 прямо вказано, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші органи та організації, на які поширюється чинність Закону України «Про державну службу», мають потребу в працівниках з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно і відповідально виконувати завдання та функції держави, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам<sup>2</sup>.

Так, вказаний аспект підготовленості знаходить своє найбільш яскраве відображення в статистичних даних щодо рівня освіти державних службовців<sup>3</sup>, дає підстави відмітити, що якісна характеристика державних службовців (рівень освіти державних службовців) та динаміка цього по-

<sup>1</sup> Синицина, Н. Г. Стандартизація освіти державних службовців в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Н. Г. Синицина ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2006. – 20 с.

<sup>2</sup> Про Комплексну програму підготовки державних службовців [Текст] : Указ Президента України від 09.11.2000 № 1212/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 46. – Ст. 1982.

<sup>3</sup> Альбом статистичних таблиць за даними звітності по формі №9-ДС станом на 31.12.2009: Таблиця 22 «Рівень освіти державних службовців року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=273152&cat\\_id=36406&ctime=1271691133132](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=273152&cat_id=36406&ctime=1271691133132).

казника за останній період в цілому оцінюється позитивно (має динаміку до зростання). Його аналіз вказує, що в Україні поступово підвищується рівень професіоналізму державних службовців, що поліпшує здатність інституту державної служби виконувати покладені на нього завдання. Однак існують і проблеми в цій сфері. Так, до числа проблемних питань можна віднести: достатньо високий рівень плинності кадрів; зниження ефективності конкурсної основи при прийнятті на посади державної служби, невикористання в повному обсязі можливостей призначення працівників з кадрового резерву; низький рівень представництва жінок на керівних посадах; необхідність підвищення рівня загальної та спеціальної фахової освіти державних службовців за спеціальністю «Державне управління», у тому числі в контексті здобуття керівними кадрами освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр», та ряд інших.

Вважаємо, що важливим напрямом вдосконалення кадрового потенціалу державної служби є розробка всесторонньої класифікації державних службовців. Теоретичне значення класифікації державних службовців полягає в тому, що вона дає можливість проникнути в сутність апарату державної служби, виявити фактори, які впливають на правове регулювання праці будь-якої категорії державних службовців. У свою чергу, практичний аспект цього процесу виражається у диференційному підході до аналізу правового статусу різних видів державної служби, а отже, й вирішення ряду практичних питань, зокрема, підвищення ефективності їхньої діяльності, забезпечення їхньої чіткої взаємодії з іншими видами органів.

Класифікація взагалі є певною систематизацією знань про об'єкти, що класифікуються, або систематизацією самих об'єктів (предметів, явищ, властивостей). При цьому класифікація здійснюється з урахуванням формально-логічних правил поділу обсягу понять. Закон України «Про державну службу»<sup>1</sup> класифікував посади державних службовців на категорії та ранги. Слід відзначити, що, на нашу думку, в основі розробки системи державної служби взагалі лежить саме метод класифікації посад. Система класифікації посад є важливим інструментом функціонування інституту державної служби. На підставі класифікації посад здійснюється:

- визначення професійних вимог, обов'язків, обсягу повноважень та відповідальності службовців;
- встановлення критеріїв для рівнів оплати праці;

---

<sup>1</sup> Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.



- встановлення ієрархічних рівнів між різними категоріями службовців;
- стимулювання ефективної діяльності службовців через можливість службового просування та матеріального забезпечення; упорядкування структури державної служби;
- створення стандартної термінології для функцій управління персоналом;
- захист службовців від політичних і персональних впливів при вступі на роботу;
- зміна політичної чи персональної кон'юнктури та визначення рівня їх матеріального забезпечення.

Поняття «посада» є одним із ключових у понятійно-категоріальному апараті державної служби. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу»<sup>1</sup> посада – це визначена структурою та штатним розкладом первинна структурна одиниця органу державної влади (організації) та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами (посадовими інструкціями) коло службових функцій та повноважень. Можна виділити декілька складових цього поняття, а саме:

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

Іншими словами, посада – це юридичний опис, який визначає соціальний статус (відносини з вищими, нижчими і рівними посадами), організаційний статус (місце посади в структурі органу) та правовий статус державного службовця (коло повноважень, функції, права, обов'язки). Оскільки усі державні службовці обіймають певні посади, то: «Посада розглядається у нерозривному зв'язку з інститутом служби у державних чи громадських організаціях. Відповідно – ця категорія із усіх осіб, зайнятих суспільно-корисною працею, притаманна тільки службовцям. Їх необхідність обумовлена тим, що в процесі своєї праці службовець має справу з людьми, впливає на них. Посада має визначити необхідну поведінку службовця у відношенні до інших осіб – обсяг та межі його впливу,

<sup>1</sup> Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

<sup>2</sup> Дубенко, С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] / С. Д. Дубенко ; заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 1999. – 242 с.

прийоми, способи, засоби, спілкування з людьми по службі тощо»<sup>1</sup>. Тому посада – це організаційно-правова форма службово-трудової діяльності державних службовців. Двоєдина природа цього поняття розкривається у таких аспектах: а) посада – частина органу, підприємства, установи, організації; б) посада – це правовий стан, тобто створюється та ліквідується у розпорядчому порядку правовими актами компетентних органів, таким же чином визначається її назва, місце в службовій ієрархії, організаційно-правові способи заміщення; включається у штатний розклад, у єдину номенклатуру посад службовців; містить у собі певну частину компетенції відповідного органу, посадових повноважень (прав та обов'язків)<sup>2</sup>.

Законодавство у правових актах визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. Кожна посада створюється у розпорядчому порядку, тобто відповідними органами визначається її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається в штатний розклад, в єдину номенклатуру посад державних службовців.

Штат – це структурний елемент державної служби, який передбачає включення державних службовців, які наділені певними рангами та отримали право обіймати відповідні посади, до того чи іншого державного органу. Прикро, що чинний Закон України «Про державну службу»<sup>3</sup> чітко не визначає систему посад державних службовців, це створює певні труднощі у визначенні їх кваліфікаційних видів.

У статті 25 Закону встановлено сім категорій, відповідно до яких державним службовцям присвоюються відповідні ранги. Ранги присвоюються державному службовцю згідно із займаною ним посадою, рівнем професійної кваліфікації та результатами роботи. При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад.

Стаття 26 Закону України «Про державну службу»<sup>4</sup> встановила такі ранги державних службовців: службовцям, які займають посади, віднесені до першої категорії, можуть бути присвоєні 3, 2 і 1 ранги; службовцям,

---

<sup>1</sup> Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

<sup>2</sup> Іншин, М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М. І. Іншин. – К., 2005. – 40 с.

<sup>3</sup> Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

<sup>4</sup> Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

які займають посади, віднесені до другої категорії, можуть бути присвоєні 5, 4 і 3 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до третьої категорії, можуть бути присвоєні 7, 6 і 5 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, можуть бути присвоєні 9, 8 і 7 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, можуть бути присвоєні 11, 10 і 9 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до шостої категорії, можуть бути присвоєні 13, 12 і 11 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, можуть бути присвоєні 15, 14 і 13 ранги.

Встановлення категорій і рангів державних службовців дає змогу зробити два методологічно важливі висновки. По-перше, змістом праці державних службовців є їх діяльність з виконання державних функцій, відповідно до яких сформовані державні структури установ (підприємств, організацій). Загальна функція, предмет певної сфери державної діяльності визначає напрям діяльності відповідної структури та утворює окремий вид цієї діяльності. Логічно, що посади, передбачені в державних установах окремого виду діяльності, будуть включати притаманні цьому виду діяльності ознаки, відмінні від ознак інших видів службово-трудової діяльності. По-друге, в межах окремих видів діяльності характер обов'язків і повноважень службовців, який зумовлений розподілом праці в державних структурах, визначає подальшу класифікацію посад за категоріями<sup>1</sup>.

Закон України «Про державну службу»<sup>2</sup> визначив такі критерії класифікації, як:

- 1) організаційно-правовий рівень органу, який приймає державних службовців на роботу;
- 2) обсяг та характер компетенції на конкретній посаді;
- 3) роль і місце посади в структурі державного органу (ст. 25). Перший і третій пункти, як бачимо, визначають посаду в ієрархічній системі одного із напрямів державної діяльності – в межах одного із органів та структури в цілому. Зазначимо, що у визначенні виду діяльності конкретної структури органів можна було б ґрунтовніше окреслити певні ознаки посад, встановити найоптимальнішу їх побудову і в межах установи, і в межах галузі в цілому. Крім того, саме вид діяльності, її зміст надав би

<sup>1</sup> Лаврінчук, І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 1999. – 186 с.

<sup>2</sup> Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

зможу визначити конкретні вимоги до державних службовців певної категорії. Відповідно до напрямів державної діяльності та з урахуванням їх особливостей ефективніше б здійснювалось нормативне регулювання окремих видів відносин<sup>1</sup>.

Державні службовці, крім класифікацій залежно від різновидів державної служби, обумовлених особливостями певних напрямів службово-трудової діяльності, окремих гілок та видів державних органів, що виступають вихідним пунктом у пошуку об'єктивних параметрів для такого роду логічних операцій, можуть бути розподілені також на підставі інших, так би мовити, власних критеріїв, що пов'язані насамперед з характеристикою державного службовця як особи, що безпосередньо здійснює службово-трудові функції. Такий підхід буде не менш істотним та значущим для юридичної науки та практики, але вибраний за таких умов критерій може бути більшою мірою суб'єктивним, про що, наприклад, свідчить історія розвитку вітчизняного законодавства щодо посадових осіб, коли за певних умов вони виокремлювались із загальної категорії працівників на підставі так званої «важливості» виконуваних функцій<sup>2</sup>. У цьому плані можуть бути розглянуті декілька градацій державних службовців. Оскільки категорія державних службовців об'єднує осіб з різноманітним характером і обсягом повноважень, вони можуть бути поділені на: 1) державних службовців, що мають публічно-правовий статус (посадових осіб); 2) державних службовців, що не мають публічно-правового статусу (не посадових осіб).

Отже, пошук критеріїв класифікації державних службовців триває в науці і практиці функціонування державної служби. Правильне вирішення цього питання має суттєве значення для науково обґрунтованого визначення правового статусу різних видів державних службовців. Логічно виважена і повна класифікація державних службовців надасть можливість ще точніше окреслити обсяг посадових вимог до державного службовця, встановити організаційно-правовий порядок виконання службово-трудових обов'язків, визначити перелік необхідних для ефективного проходження служби прав, обов'язків та обмежень, зокрема, порядок виникнення, розвитку й припинення службово-трудових від-

---

<sup>1</sup> Лаврінчук, І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 1999. – 186 с.

<sup>2</sup> Павленко, П. І. Правовий статус службовця органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / П. І. Павленко. – Д., 2003. – 164 с.

носин, встановити гідний рівень оплати праці державних службовців відповідно до посади та рангу.

Залежно від категорій державних службовців відбувається призначення на посаду. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>1</sup> від 09.04.1999 р. № 586-XIV голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням КМ України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд КМ України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожен посаду вноситься одна кандидатура.

У свою чергу, ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Ранги, які відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України. Ранги, які відповідають посадам другої категорії, присвоюються КМ України, крім рангів, що присвоюються державним службовцям, які є працівниками Апарату ВР України. Ранги, що відповідають посадам другої категорії, державним службовцям – працівникам Апарату ВР України – присвоюються Головою ВР України. Ранги, які відповідають посадам третьої-сьомої категорій, присвоюються керівником державного органу, в системі якого працює державний службовець. При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад. За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Персональна класифікація державних службовців за рангами, згідно із якими вони здійснюють службу кар'єру, служить об'єктивною гарантією визначення належного правового положення працівника. Однак якщо норми діючого законодавства регулюють питання встановлення відповідних рангів державних службовців при проходженні служби в межах однієї структури державних органів та установ, навіть у разі, якщо державний службовець звільнився, а потім повернувся на державну службу, за ним зберігається ранг, проте проблеми збереження правової позиції державного службовця при зміні ним виду державної діяльності на сучасний момент залишаються невирішеними. Цілком справедливо відмічається

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

в науковій літературі необхідність розв'язання проблеми рангового співвідношення посад державних службовців державних органів з посадами військовослужбовців, суддів, працівників митних та податкових органів, права та обов'язки яких визначаються окремими спеціальними законами і відомчими нормативними актами, які здебільшого суперечать положенням Закону України «Про державну службу»<sup>1</sup>.

Залежно від категорії та рангу відбувається оплата праці державних службовців. Відповідно до Закону України «Про державну службу»<sup>2</sup> оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок. Посадові оклади державних службовців установлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків. Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю. Надбавка за вислугу років виплачується державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби у таких розмірах: понад 3 роки – 10, понад 5 років – 15, понад 10 років – 20, понад 15 років – 25, понад 20 років – 30, понад 25 років – 40 відсотків. Державним службовцям можуть установлюватися надбавки за високі досягнення у роботі і виконання особливо важливої роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки і доплати, а також надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Можливість просування по щаблям службових сходів та отримання більш високого рангу має важливе значення для працівників, що працюють у державних органах. Адже абсолютна більшість працівників державних органів має вищу освіту, а отже, особи, що перебувають на державній службі, не позбавлені бажання до самореалізації. «Самі по собі матеріальні і моральні фактори не стимулюють трудову діяльність. Вони лише

---

<sup>1</sup> Мандибура, В. Проблемні питання нормативного вдосконалення системи регулювання та стимулювання праці державних службовців [Текст] / В. Мандибура, В. Тимофєєв // Парламентар. – 1998. – № 3. – С. 12–15.

<sup>2</sup> Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

створюють умови для високоєфективної праці. Їх реалізація залежить від самого працівника, його потреб і міри задоволення, засвоєння ним мотиваційної сфери»<sup>1</sup>. Можливість отримання чергового рангу є важливим стимулом для державного службовця підвищувати рівень кваліфікації та надалі ефективно працювати в державному органі.

Отже, аналіз сутності та значення класифікації державних службовців дозволяє зробити висновок, що, незважаючи на велику кількість праць у даному напрямі, науковці так і не дійшли одностайності в класифікації державної служби, проте простежується чітка тенденція до єдності в тому, що обслуговуючий персонал не слід відносити до державних службовців. І найбільш вдалою вбачається класифікація видів державних службовців за Законом України «Про державну службу»<sup>2</sup>, однак із певним застереженням. Зокрема, законодавцю необхідно вирішити питання зі співвідношенням рангів у різних видах державної служби. Нормативне запровадження співвідношення рангів могло б стати об'єктивною підставою для централізованого встановлення державою соціальних засобів забезпечення державних службовців різних видів діяльності залежно від їх заслуг та класифікації. Врахування при розробці нормативних положень та реалізації зазначених вище чинників класифікації державних службовців як за посадами, так і за особистими кваліфікаційними розрядами (рангами), забезпечило б належний рівень гарантій встановлення та збереження відповідного правового статусу цієї категорії працівників<sup>3</sup>.

Ще одним напрямом удосконалення процесу формування кадрового потенціалу державної служби є вдосконалення гарантування реалізації державними службовцями своїх прав. Щоб державний службовець виконував свої службові обов'язки на гідному рівні та безперешкодно міг реалізовувати свої трудові права, створено правовий механізм гарантування реалізації їх прав під час службово-трудової діяльності у певному державному органі. Але питання відповідності вказаного правового механізму умовам сьогодення, рівню належності та ефективності залишаються відкритими, тому необхідно приділити увагу дослідженню гарантій у службово-трудої діяльності державних службовців у сучасних умовах.

<sup>1</sup> Служебная карьера [Текст] / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 302 с.

<sup>2</sup> Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

<sup>3</sup> Лаврінчук, І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 1999. – 186 с.



Наявність належного правового гарантування є запорукою високопрофесійної праці державного службовця, оскільки за умов дійсного гарантування належної реалізації встановлених у законодавстві трудових прав кожний державний службовець має бути задоволений своєю роботою і буде намагатися підвищувати рівень свого професіоналізму, виконавську дисципліну та буде розраховувати на тривалу, аж до досягнення пенсійного віку, трудову діяльність у державних органах.

Під гарантіями службово-трудової діяльності державних службовців доцільно розглядати умови та засоби, завдяки яким здійснюється належна реалізація державним службовцем встановлених у чинному законодавстві трудових прав. Слід підкреслити, що окреме виділення в межах гарантій реалізації трудово-правового статусу державного службовця умов та засобів є важливим та актуальним не тільки у теоретичному, але й у практичному сенсі. Водночас варто зазначити, що вказаний розподіл може мати місце тільки на загальних засадах у випадках розгляду гарантування реалізації прав у цілому, але не в окремих правозастосовних ситуаціях.

Цікаво, але серед науковців до сих пір має місце термінологічна суперечка з приводу змісту та поділу гарантій. Так, деякі поділяють їх на: економічні, політичні, ідеологічні, юридичні, соціальні<sup>1</sup>; соціальні, морально-суспільні та організаційні<sup>2</sup>; економічні, юридичні й соціальні<sup>3</sup>; соціально-економічні, політичні, ідеологічні, організаційні, правові<sup>4</sup>. На нашу думку, таке розходження у позиціях науковців викликано в першу чергу тим, що вони проводять класифікацію за різними підставами. Вибір потрібного та універсального критерію є доволі складним науковим питанням.

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що вказані гарантії також відносяться й до процесу реалізації прав державними службовцями, і навіть мають місце додаткові правові гарантії, що встановлені спеціальним законодавством та направлені на підтримку належного стану у реалізації останніми своїх прав, зокрема й у сфері праці. Таким чином, мета правового гарантування під час службово-трудової діяльності полягає у належній та безперешкодній реалізації державними

---

<sup>1</sup> Мозохина, А. Г. Свобода личности и основные права граждан в социалистических странах Европы [Текст] / А. Г. Мозохина. – М. : Наука, 1965. – 211 с.

<sup>2</sup> Брянский, А. Ф. Роль общественных организаций в осуществлении прав и свобод граждан [Текст] / А. Ф. Брянский // Сов. государство и право. – 1964. – № 6. – С. 21–24.

<sup>3</sup> Смирнов, О. В. Природа и сущность права на труд [Текст] / О. В. Смирнов. – М. : Юрид. лит., 1964. – 185 с.

<sup>4</sup> Уржинский, К. П. Гарантии права на труд [Текст] / К. П. Уржинский. – М. : Юрид. лит., 1984. – 200 с.

службовцями трудових прав у процесі здійснення своїх службових повноважень.

Важливо зазначити, що політичні, економічні, ідеологічні та матеріальні гарантії по відношенню до юридичних виступають передумовами реалізації останніх, а юридичні гарантії, у свою чергу, є своєрідним механізмом для легітимної реалізації зазначених гарантій. М. Я. Строгович зауважує, що у випадках розуміння під гарантіями засобів забезпечення реального здійснення суб'єктивних прав, визначаючи гарантії в юридичному сенсі, важливо відобразити їх правову специфіку, котра полягає не лише у проголошенні тих чи інших гарантозабезпечувальних засобів у нормах права, але й у реальній їх дії за допомогою апарата примусу. «Тільки в даному випадку правові гарантії матимуть характер дієвих засобів, способів, якими охороняються й захищаються права громадян, припиняються і усуваються їх порушення, відновлюються порушені права»<sup>1</sup>. Л. Д. Воеводін зазначає, що призначення гарантій – забезпечення таких умов, за якими юридичний статус особи та особливо її права і свободи, що записані в Конституції та законах, ставали б фактичним статусом кожної окремої людини та громадянина<sup>2</sup>. Такий підхід до аналізу юридичних гарантій службово-трудової діяльності державних службовців дозволяє провести чітку межу між поняттями «зміст» і «гарантії» посадових повноважень, оскільки будучи невід'ємним атрибутом, найважливішою ознакою цих повноважень, гарантії знаходяться поза їх змістом<sup>3</sup>.

Таким чином, юридичні гарантії забезпечують можливість державного службовця при належному виконанні своїх службово-трудових обов'язків отримувати встановлені у законодавстві соціальні блага, зокрема премії, пільги, соціальне обслуговування. З одного боку, наявність реальних гарантій сприяє якісному та ефективному виконанню державними службовцями своєї службово-трудової функції в умовах сьогодення, з іншого – їх наявність забезпечує належний рівень законності та дотримання положень чинних нормативно-правових актів сторонами службово-трудових відносин.

Також, враховуючи те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної політики, можна підкреслити,

<sup>1</sup> Строгович, М. С. Основные вопросы советской социалистической законности [Текст] / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1966. – 315 с.

<sup>2</sup> Воеводін, Л. Д. Юридический статус личности в России [Текст] / Л. Д. Воеводін. – М. : Юристъ, 1997. – 341 с.

<sup>3</sup> Смирнов, О. В. Совершенствование гарантий права на труд в СССР [Текст] / О. В. Смирнов // Проблемы трудового права. – М. : Юрид. лит., 1969. – 348 с.

що держава несе відповідальність перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, яке здійснюється завдяки державним службовцям, які виконують завдання і функції держави. Відповідно, ступінь ефективності та результативності виконання ними цих функцій безпосередньо впливає на рівень забезпечення прав і свобод людини в Україні. І важливість цього аспекту обумовила закріплення в Законі України «Про державну службу» як принципи державної служби – служіння народу України, пріоритет прав людини і громадянина та персональну відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни (ст. 3), а як обов'язок державних службовців – додержання Конституції України та інших актів законодавства України, а також недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина (ст. 11)<sup>1</sup>. Водночас у Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженій Указом Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000, прямо зазначається, що державний службовець у встановленому порядку має нести відповідальність за допущені ним порушення законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків<sup>2</sup>. Відтак, ще одним напрямом удосконалення процесу формування кадрового потенціалу державної служби є вдосконалення правового регулювання відповідальності державних службовців.

Питання юридичної відповідальності ґрунтовно досліджувалося багатьма зарубіжними й вітчизняними вченими, що ж до відповідальності державних службовців, то це питання потребує більш повного та всебічного висвітлення. Ураховуючи це, метою цієї статті є розкриття юридичної відповідальності державних службовців як невід'ємної складової системи заходів, покликаних забезпечувати ефективну реалізацію ними своїх функціонально-посадових обов'язків.

Юридична відповідальність державних службовців – багатогранна категорія, як за змістом, так і за структурою. Вона має економічні, моральні, культурні, психологічні, правові й інші аспекти. Юридична відповідальність державних службовців є частиною правового регулювання службово-трудової діяльності державних службовців, реакцією на виконання ними своїх обов'язків та дотримання службової дисципліни. Існує певний перелік дій державних органів чи посадових осіб, які можуть бути

---

<sup>1</sup> Про державну службу [Текст] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХП // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

<sup>2</sup> Про стратегію реформування системи державної служби в Україні [Текст] : Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.

визнані неправомірними й оскаржені в суді, а саме: порушення прав і свобод громадянина; створення перешкоди для здійснення громадянином його прав і свобод; незаконне покладення на громадянина обов'язку чи незаконне притягнення до будь-якої відповідальності<sup>1</sup>.

Юридична відповідальність державних службовців – це такі наслідки, які мають насамперед правовий характер, наприклад, позбавлення матеріального або морального блага, обмеження тих чи інших прав. Юридична відповідальність державних службовців настає за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, встановлених нормами права. До державних службовців як представників держави висуваються додаткові вимоги, що втілюються в підвищенні рівня їх відповідальності. Для того, щоб підкреслити ступінь відповідальності окремих державних службовців, українське законодавство і правова наука використовують поняття «персональна відповідальність»<sup>2</sup>. Персональна відповідальність є відображенням зв'язку між формально визначеними загальними обов'язками всіх державних службовців (ст. 10 Закону України «Про державну службу») та діями конкретних державних службовців, які за порушення обов'язків, службової дисципліни та законності можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності. Чітке закріплення функцій, прав і обов'язків державних службовців дозволяє встановити й чітку персональну відповідальність за нерезалізацію чи неналежну реалізацію їх посадово-функціональних повноважень. Узагальнено зазначене виглядає так: юридична відповідальність настає лише за порушення певних нормативних приписів; якщо немає нормативних приписів з того чи іншого питання, не може йтися й про будь-який різновид юридичної відповідальності.

Зміни, які відбулися останнім часом у правовій системі нашої країни, знову піднімають питання про визначення характеру, змісту та ролі юридичної відповідальності в механізмі правового регулювання правовідносин, у тому числі і службово-трудова правовідносин за участю державних службовців. На це вказує неоднозначність позицій науковців у розумінні визначення юридичної сутності відповідальності<sup>3</sup>. Так, можна відмітити,

<sup>1</sup> Старилов, Ю. Н. Службное право [Текст] : учебник / Ю. Н. Старилов. – М. : Изд-во «БЕК», 1996. – 698 с.

<sup>2</sup> Венедиктов, В. С. Конспект лекций по трудовому праву Украины [Текст] : учеб. пособие [для высш. учеб. заведений] / В. С. Венедиктов. – Ч. 1. – Харьков : Консум, 1998. – 140 с.

<sup>3</sup> Теория государства и права [Текст] / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перелова. – М. : НОРМА – ИНФРА, 1998. – 570 с.; Толкунова, В. Н. Трудовое право России [Текст] / В. Н. Толкунова, К. Н. Гусов. – М. : Юрид. лит., 1995. – 448 с.

що в юриспруденції існують два основні напрями розуміння юридичної відповідальності. Вузький, у межах якого відповідальність пов'язується із застосуванням примусових заходів за вчинення особою правопорушення (С. С. Алексєєв, С. Н. Братусь, І. О. Галаган, О. С. Іоффе, С. С. Каринський, В. Г. Малов, І. С. Самощенко, Р. О. Халфіна), а також широкий, у межах якого відповідальність є не лише негативною (ретроспективною) реакцією на вчинення правопорушення, а і позитивним (перспективним) оцінюванням за дотримання особою вимог закону і досягнення нею суспільно корисних результатів (В. С. Венедіктов, Б. Л. Назаров, П. Є. Недбайло, Л. О. Сироватська, О. Ф. Скаун, М. С. Строгович, Н. Н. Хуторян). Вважаємо, що другий підхід більш виважено та повно відображує те сучасне розуміння цього поняття, котре обумовлено соціальним, демократичним, правовим характером нашої держави.

Загальноновизнаним серед науковців є те, що державні службовці за здійснення протиправних вчинків можуть притягуватися до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, цивільної чи кримінальної відповідальності. Крім того, деякі вчені виділяють і так звану «трудова відповідальність». Так, дисциплінарна відповідальність державних службовців настає у випадку порушення ними правил службово-трудової поведінки, встановлених як загальними, так і спеціальними нормативно-правовими актами, а також правилами внутрішнього трудового розпорядку, тобто «за порушення трудової, військової, службової дисципліни», при цьому її особливість полягає в тому, що особа, до якої застосовується дисциплінарна відповідальність, підпорядкована органу, який має право застосувати той чи інший захід стягнення<sup>1</sup>. «Дисциплінарна відповідальність, – обґрунтовано зазначає С. О. Комаров, – настає лише у випадку порушення правил поведінки, встановлених різними установами, положеннями та правилами. Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена в КЗпП України, правилах внутрішнього трудового розпорядку, а спеціальна – в дисциплінарних установах і передбачена для окремих категорій працівників, які займають виборні посади, посадових осіб, інших окремих категорій працівників»<sup>2</sup>.

Юридична категорія «дисциплінарна відповідальність» охоплює два поняття: «дисципліна» та «відповідальність». З'ясування сутності термі-

---

<sup>1</sup> Нерсесянц, В. С. Философия права [Текст] : учебник [для вузов] / В. С. Нерсесянц. – М. : НОРМА – ИНФРА, 1997. – 652 с.

<sup>2</sup> Комаров, С. А. Общая теория государства и права [Текст] / С. А. Комаров. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.

на «дисципліна» дозволяє виділити такі основні ознаки цього явища: це об'єктивно обумовлене явище, потреба в якому пов'язана з необхідністю упорядкування та забезпечення належного розвитку суспільних відносин у сфері праці; представляє собою систему приписів, які мають нормативно-правовий характер; забезпечує дотримання порядку взаємовідносин між учасниками трудових правовідносин у сфері суспільного виробництва. Синтезування цих ознак дозволяє визначити поняття дисципліни як встановленого нормами права порядку взаємовідносин учасників суспільних відносин, що визначає процедурні елементи реалізації останніми своїх прав та виконання ними ж обов'язків під час трудової діяльності в тій чи іншій сфері суспільного виробництва. Відповідно, трудова дисципліна – це встановлений нормами права порядок взаємовідносин суб'єктів трудових правовідносин під час реалізації, виконання ними своїх функціонально-посадових прав і обов'язків.

Наведені вище аспекти понять «дисципліна», «трудова дисципліна» дають можливість виділити такі висновки щодо характерних особливостей службово-трудової дисципліни державних службовців:

- щодо державних службовців службова дисципліна відображає підвищені вимоги до цих осіб як представників держави та результатів їх діяльності;

- особливості службово-правового статусу державних службовців знаходять своє втілення в посиленні вимог до дисциплінованості, організованості державних службовців тощо;

- службова дисципліна державних службовців знаходить своє закріплення у формі загальних та спеціальних правових норм (трудового, адміністративного права), що регулюють поведінку, дисципліну державних службовців у процесі виконання ними функцій держави;

- службова дисципліна державних службовців реалізується в їх фактичній поведінці, а її оцінка здійснюється завдяки порівнянню фактичної поведінки з формально визначеними критеріями, що закріплені у відповідних нормативних актах;

- характер та зміст правових норм, якими визначається службова дисципліна державних службовців, обумовлюються сутністю та характером правового регулювання державної служби, оскільки виконання функцій держави повинно відбуватися виключно в умовах дотримання службової дисципліни.

Зроблені щодо юридичної природи та особливостей службової дисципліни висновки дозволяють сформулювати поняття цього складного

соціально-юридичного явища та визначити його як усвідомлений і внутрішньо сприйнятий державними службовцями правовий режим проходження державної служби, який безпосередньо полягає у правильній реалізації наданих прав, точному виконанні покладених обов'язків, а також неухильному додержанні нормативно установлених загальних і спеціальних обмежень. Таке розуміння службової дисципліни обумовлює сприйняття дисциплінарної відповідальності як обов'язку державних службовців відповідати за порушення дисциплінарних вимог, що за певних умов приводить до притягання їх до юридичної відповідальності, під якою слід розуміти заходи державного примусу, що ґрунтуються на юридичному і громадському осуді правопорушника, або встановлення щодо нього певних негативних наслідків у формі обмеження або позбавлення особистих чи майнових прав<sup>1</sup>. Причому, як відмічає Д. М. Овсянко, дисциплінарна відповідальність має місце лише тоді, коли порушення правил державної служби не переслідуються в кримінальному порядку<sup>2</sup>. З іншого боку, слід погодитися з Д. О. Гавриленко з приводу того, що дисциплінарну відповідальність слід відмежувати від суміжних видів юридичної (кримінальної, цивільно-правової, адміністративної) та неюридичної (громадської, моральної) відповідальності<sup>3</sup>.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців реалізується в межах службово-трудова правовідносин, суб'єктами яких, з одного боку, є конкретний державний службовець, з іншого – спеціально уповноважена на застосування дисциплінарних стягнень посадова особа. Підставою виникнення дисциплінарної відповідальності державних службовців є дисциплінарний проступок. З точки зору складу юридичних фактів поняттям «дисциплінарний проступок» охоплюються протиправне, винне невиконання чи неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, наприклад, правил внутрішнього трудового розпорядку<sup>4</sup>. Невиконання або неналежне виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків може виявлятися у навмисному порушенні правил службового розпорядку, посадових інструкцій, наказів начальників та

---

<sup>1</sup> Прокопенко, В. І. Трудове право України [Текст] : підручник / В. І. Прокопенко. – Вид. друге, стереотипне. – Х. : Консум, 2000. – 480 с.

<sup>2</sup> Овсянко, Д. М. Государственная служба Российской Федерации [Текст] / Д. М. Овсянко. – М. : Юристъ, 1996. – 492 с.

<sup>3</sup> Гавриленко, Д. А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение [Текст] / Д. А. Гавриленко ; под ред. А. П. Шергина. – Мн. : Наука и техника, 1988. – 328 с.

<sup>4</sup> Толкунова, В. Н. Трудовое право России [Текст] / В. Н. Толкунова, К. Н. Гусов. – М. : Юрид. лит, 1995. – 448 с.



керівників, морально-етичних вимог, обумовлених специфікою проходження служби в цих органах.

Іншим видом відповідальності державних службовців є матеріальна відповідальність, яка настає за заподіяння шкоди органу, службі чи підрозділу, представляє собою встановлений загальними і спеціальними правовими приписами наслідок за невиконання обов'язку зберігати і дбайливо ставитись до майна останніх або, як вказано О. П. Ноздрачевим, настає за шкоду, заподіяну майну державного органу або третьої особи внаслідок невиконання чи неналежного виконання посадових обов'язків (посадового проступку)<sup>1</sup>. Так, якщо матеріальну відповідальність розглядати як обов'язок державного службовця відшкодувати повністю або частково заподіяну майнову шкоду, то цьому обов'язку відповідає право спеціально уповноважених посадових осіб стягнути з працівника певне грошове відшкодування, тобто притягнути його до матеріальної відповідальності.

Таким чином, матеріальна відповідальність за шкоду, заподіяну державним службовцем у галузі розпорядчо-виконавчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків державними органами від імені і за дорученням котрих службовець вчиняє службові дії. Цей обов'язок державного органу впливає з того, що підбір, професійна підготовка кадрів, наділення державного службовця часткою компетенції органу (владне повноваження), функція контролю за його діями має здійснюватися цим органом. Цим пояснюється обов'язок відповідальності за дії свого представника. Відповідальність за шкоду, заподіяну державним службовцем (посадовою особою), державний орган несе лише у разі, коли такі дії є діями службового характеру. У разі, коли шкода заподіяна службовою особою навіть і в робочий час, але не у зв'язку з виконанням службових обов'язків, то вона відшкодовується не органом, а безпосередньо винною особою. За шкоду, спричинену діями державного службовця, що не є посадовою особою, збитки стягуються потерпілими у загальному порядку.

Також можна відмітити, що державні службовці є суб'єктами адміністративної відповідальності. Остання – це різновид юридичної відповідальності державних службовців, яка настає за адміністративні правопорушення. За допомогою інституту адміністративної відповідальності реалізуються норми різних галузей права (адміністративного, трудового,

---

<sup>1</sup> Ноздрачев, А. Ф. Государственная служба [Текст] : учебник / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 591 с.

господарського, фінансового), тому коло актів, що стосуються неї, є дуже великим<sup>1</sup>. Відмічено, що посадові особи несуть адміністративну відповідальність як за свої протиправні діяння, так і за видання наказів, що порушують законодавство, а також за невжиття заходів щодо забезпечення виконання правил підпорядкованими особами<sup>2</sup>, адже адміністративній відповідальності притаманний всезагальний характер, оскільки правила, порушення яких тягне адміністративну відповідальність, є обов'язковими для усіх громадян<sup>3</sup>. Таким чином, під адміністративною відповідальністю ми розуміємо застосування спеціально уповноваженими органами або посадовими особами до порушників адміністративно-правових приписів у встановленому порядку адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки особистого майнового чи морального характеру.

Як і усі громадяни України, державні службовці, винні у вчиненні кримінальних злочинів, за вироком суду можуть бути піддані кримінальному покаранню. Водночас державні службовці можуть бути піддані кримінальному покаранню за діяння, вчинені ними як посадовими особами, якщо порушення ними службово-посадових обов'язків є кримінально караним. При цьому мова йде й про діяння, які можуть скоювати і не посадові особи. Однак посадові особи за ті ж самі діяння підлягають більш суворому кримінальному покаранню. Існують склади кримінальних злочинів, характерні лише для державних службовців. Кримінальні злочини державних службовців – це всі передбачені КК України діяння, які полягають у зловживанні владою з метою отримання грошей, вигоди та інших переваг або з метою здійснення тиску. Кримінальна відповідальність державних службовців настає, якщо вони у процесі виконання своїх посадових обов'язків протиправно скоїли діяння, котрі кваліфікуються як злочини. Кримінальна відповідальність державних службовців регламентується не законодавством про державну службу, а виключно КК України. Кримінальне переслідування державних службовців порушується за заявою третіх осіб або за вимогою керівництва органів державної служби та не виключає пов'язаного з ним дисциплінарного процесу. Будь-яке кримінально каране діяння по службі одночасно ви-

---

<sup>1</sup> Теория государства и права [Текст] / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.

<sup>2</sup> Комаров, С. А. Общая теория государства и права [Текст] / С. А. Комаров. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.

<sup>3</sup> Административное право: Общая и особенная части [Текст] / под ред. А. П. Коренева. – М. : МВД СССР МВШМ, 1986. – 487 с.

знається порушенням посадових обов'язків. Якщо під час з'ясування обставин справи у зв'язку з порушенням державним службовцем своїх службових обов'язків виникає обґрунтоване питання про наявність кримінально караного діяння, керівник або начальник, уповноважений накладати дисциплінарні стягнення, зобов'язаний повідомити про це прокурора чи слідчі органи.

Для пізнання сутності цивільної відповідальності за шкоду, заподіяну внаслідок діяльності державних службовців, необхідно простежити загальні умови та підстави виникнення обов'язку відшкодувати збитки. Однією з підстав виникнення зобов'язань згідно з цивільним законодавством України<sup>1</sup> є заподіяння шкоди іншій особі. На відміну від інших зобов'язань, які виникають із правомірних актів (наприклад, договору, односторонньої угоди, адміністративного акта), цей вид зобов'язань виникає з неправомірних діянь, якими є правопорушення, тобто протиправне заподіяння шкоди деліктоздатною особою.

Питання відшкодування шкоди, завданої службовими та посадовими особами, регламентовано статтями 1173–1176 ЦК України<sup>2</sup>. Зокрема, ст. 1174 ЦК України вказує, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою, АРК або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи. Як бачимо, по-перше, шкода, яка підлягає відшкодуванню, заподіюється незаконними діями конкретних суб'єктів відповідальності – державною або службовою особою, по-друге, окреслюється сфера, в якій здійснюються незаконні дії – галузь адміністративного управління<sup>3</sup>. Незаконні дії та рішення посадових або службових осіб органу державної влади можуть бути у формі як письмових актів індивідуального характеру, так і усних розпоряджень, а також безпосередньо дії при вчиненні якихось конкретних дій<sup>4</sup>. Тобто незаконними вважаються ті дії посадової або службової особи, які порушують встановлений порядок виконання

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

<sup>2</sup> Цивільний кодекс України [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

<sup>3</sup> Загорулько, А. І. Зобов'язання, що виникають унаслідок заподіяння шкоди [Текст] / А. І. Загорулько, В. А. Кройтор, О. А. Загорулько. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 128 с.

<sup>4</sup> Зобов'язальне право: теорія і практика [Текст] / О. В. Дзера, Н. С. Кузнецова, В. В. Луць та ін. ; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 829 с.

службово-трудовах обов'язків цих осіб або безпосередньо виходять за межі наданих повноважень.

Ураховуючи викладене та аналізуючи різноманітні наукові думки, слід відмітити, що концепція юридичної відповідальності в сучасних умовах державотворення потребує свого нового, більш ґрунтовного розуміння. Тут є сенс вести мову про те, що поряд із негативною ретроспективною відповідальністю слід виділяти перспективну (активну) юридичну відповідальність<sup>1</sup>. Така точка зору підтверджується й тим, що для позитивної відповідальності характерні такі властивості, як: добровільне, ініціативне виконання своїх обов'язків, самодисципліна особи та її висока правова свідомість<sup>2</sup>. Відповідно, на нашу думку, є всі підстави вести мову про те, що юридична відповідальність, у тому числі і державних службовців, повинна мати як ретроспективну, так і перспективно-позитивну основи, що передбачає забезпечення належного виконання державними службовцями посадових обов'язків не лише завдяки примусу, а й методами переконання, заохочення. Саме таке розуміння юридичної відповідальності, де позитивний і негативний її прояви нерозривно взаємопов'язані, повинно втілюватися в подальші дії щодо вдосконалення правового регулювання службово-трудової діяльності державних службовців і підвищувати їх правосвідомість.

Підсумовуючи все вищевикладене в цьому підрозділі, підкреслимо, що пріоритетність євроінтеграційних процесів у зовнішній політиці України обумовлює обраний напрям у проведенні потужного та стрімкого реформування майже у всіх сферах діяльності нашої держави. Зокрема, важливим напрямом реформування є удосконалення правових засад кадрового розвитку держави, зокрема кадрового потенціалу державної служби. При цьому такі зміни повинні здійснюватися з урахуванням специфіки кожного виду трудової діяльності. Так, у зв'язку з тим, що державна служба є специфічним видом трудової діяльності, її нормативно-правове забезпечення також потребує ґрунтовних змін та суттєвого удосконалення, особливо в умовах адаптації всього національного законодавства до *acquis communautaire*. Вдосконалення цього різновиду діяльності має бути спрямоване на підвищення рівня керованості найважливіших відносин у сфері державної служби, а отже, на створення умов для залучення до державної служби високо підготовлених кадрів, постійного підви-

---

<sup>1</sup> Астемиров, З. А. Понятие юридической ответственности [Текст] / З. А. Астемиров // Сов. государство и право. – 1979. – № 6. – С. 60–66.

<sup>2</sup> Рыбаков, В. А. Позитивная юридическая ответственность (воспитательные аспекты) [Текст] : лекция / В. А. Рыбаков. – Рязань : РВММВД СССР, 1988. – 42 с.

щення їхньої кваліфікації, ефективного виконання ними своїх трудових функцій та управлінських завдань, що в свою чергу сприятиме формуванню якісного кадрового потенціалу державної служби.

## **2.9. Медичне страхування як елемент формування бази інноваційного потенціалу суб'єкта господарювання**

«Медичне страхування – це сукупність видів страхування, що передбачають обов'язки страхівника по здійсненню страхових виплат (виплат страхового забезпечення) у розмірі часткової або повної компенсації додаткових витрат застрахованої особи, викликаних його зверненням до медичного закладу за медичними послугами, включеними в програму медичного страхування», – визначають Г. Р. Колоколов і М. І. Махонько<sup>1</sup>.

Розвиток медичного страхування мав місце ще у Давній Греції та Римі. У рамках професійних колегій уже в той час існували механізми збору, накопичення та фінансування виплат при настанні виробничих травм, тривалих хвороб, каліцтв. За Середньовіччя цю естафету перейняли на себе ремісничі гільдії та церква. Проте більш звичний вигляд медичне страхування у формі соціальної допомоги у випадку хвороби отримало лише наприкінці XIX ст.<sup>2</sup>

Вітчизняне медичне страхування зародилося на півдні України наприкінці 80-х рр. XIX ст.

Виникненню цієї форми передувало його становлення і розвиток в системі охорони здоров'я в Росії дореволюційного періоду, які умовно поділяються на такі етапи:

- 1) з другої половини XIX ст. в Росії з'явився образ сучасної муніципальної системи охорони здоров'я – земська медицина;
- 2) у 60-х рр. XIX ст. сформувалась фабрично-заводська медицина;
- 3) з 80-х рр. XIX ст. стала розвиватися страхова медицина;
- 4) з 90-х рр. XIX ст. до радянських часів.

---

<sup>1</sup> Колоколов, Г. Р. Медицинское право [Текст] : учеб. пособие : [2-е изд.] / Г. Р. Колоколов, Н. И. Махонько. – М. : Издат.-торг. корпорация «Дошков», 2012. – 452 с.

<sup>2</sup> Карі, М. Огляд європейських та американських підходів до фінансування систем охорони здоров'я [Електронний ресурс] : Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України / М. Карі, У. Маттіла, В. Рудий. – Режим доступу: [http://ceas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/14\\_reviewbook\\_uk.pdf](http://ceas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/14_reviewbook_uk.pdf).