

Т. Г. Зотова,
аспірант кафедри права і законотворчого процесу,
Національна академія державного управління при Президентові України

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ ТА УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У статті проаналізовано правові засади державної служби у Російській Федерації та в Україні. Досліджено трактування терміна "державна служба" в обох країнах. Висвітлено принципи побудови систем державної служби в Російській Федерації та Україні.

In the article Russian Federation and Ukraine's public service legal bases are under analyzed. Interpretation of term "government service" in both countries is considered. Principles of the public service systems construction are described in Russian Federation and Ukraine.

*Ключові слова: державна служба, державні службовці, правові засади, конституційні засади.
Key words: public service, public servant, legal base, constitutional base.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Держава, виступаючи особливою організацією публічної політичної влади, має свої завдання і функції, які практично реалізуються завдяки конкретним діям особового складу, що знаходиться на службі у держави — державних службовців. Завдання і функції держави виступають, за умов їх практичної реалізації, завданнями і функціями найнятих державою службовців, від яких залежить функціонування держави. Організація державної служби включає широке коло питань: законодавче закріплення основ державної служби, встановлення переліку посад і визначення повноважень по кожній посаді, визначення правил вступу на державну службу, підготовка кадрів та підвищення їх кваліфікації, правила просування по службі, застосування заходів заохочення та дисциплінарної відповідальності. Наведене потребує закріплення у формі нормативно-правових актів, котрі своєю дією пронизують різно-

манітні галузі права: адміністративне, конституційне, фінансове, трудове та ін.

Формування правових засад систем державної служби як в Україні, так і в Російській Федерації мають схожі інституційні особливості, оскільки базуються на основі системи державного управління радянської доби та розпочалось після падіння соціалістичного ладу. Однак у подальшому кожна держава обрала шлях розбудови національної системи державної служби з огляду на особливості адміністративно-територіального устрою та на чинну організацію політичної системи. Відтак, корисним буде узагальнити елементи досвіду формування нормативно-правової бази у сфері державної служби країни, близької за стартовими інституційними умовами.

АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Питання формування правових, у тому числі й конституційних, засад державної служби розглядалось у

науковому доробку В.Б. Авер'янова, М.М. Білинської, С.Д. Дубенко, М.І. Лахижі, Г.І. Лелікова, В.Я. Малиновського, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського В.М. Шаповала та низки інших дослідників.

НЕ ВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Водночас, недостатню увагу приділено розкриттю питань формування правових засад державної служби у пострадянських країнах, що близькі з Україною за стартовими інституційними умовами.

Мета статті: здійснити порівняльний аналіз правових засад державної служби у Російській Федерації та Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Правовий статус державної служби у Російській Федерації (далі — РФ) регулюється низкою нормативно-правових актів, зокрема: Конституцією РФ, Трудовим Кодексом Російської Федерації від 30.12.2001 № 197-ФЗ, Законами РФ Про систему державної служби РФ від 27.05.2003 № 58-ФЗ, Про державну цивільну службу у РФ від 27.07.2004 № 79-ФЗ, Про державне пенсійне забезпечення в РФ від 15.12.2001 № 166-ФЗ, Про федеральну службу безпеки від 03.04.1995 № 40-ФЗ, Про поліцію від 07.02.2011 № 3-ФЗ, Про державну охорону від 27.05.1996 № 57-ФЗ, Про службу в митних органах РФ від 21.07.1997 № 114-ФЗ, Про пожежну безпеку від 21.12.1994 № 69-ФЗ, Про федеральний фельд'єгерський зв'язок від 17.12.1994 № 67-ФЗ, Про державну службу російського казначейства від 05.12.2005 № 154-ФЗ, Про грошове забезпечення співробітників деяких федеральних органів виконавчої влади, інших виплатах цим співробітникам в умовах переведення окремих категорій співробітників федеральних органів податкової поліції та митних органів РФ на відмінні умови служби від 30.06.2002 № 78-ФЗ тощо.

Відповідно, в Україні правові засади державної служби визначають Конституція України, Закони України "Про державну службу", "Про засади запобігання і протидії корупції", Кодекс законів про працю та низка інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Конституційні засади державної служби в РФ та доступу громадян до державної служби реалізуються через: закріплення принципу рівного доступу громадян РФ до державної служби (ст. 2), здійснення народом своєї влади безпосередньо, а також через органи державної влади та місцевого самоврядування (с. 3), єдність системи державної влади, розмежування предметів відання та повноважень між органами державної влади РФ та органами державної влади суб'єктів РФ (с. 5), державна влада у РФ здійснюється на основі її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (с. 10), гарантування рівності прав і свобод людини і громадянина; рівність прав, свобод та можливостей їх реалізації чоловіків і жінок (с. 19), гарантування свободи совісті та віросповідання (с. 28), гарантування свободи думки і слова (с. 29), право громадян РФ брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо так і через своїх представників (с. 32) [5] тощо.

У Конституції України також опосередковано говориться про гарантії для громадян права на зайняття державною службою: вільний і всебічний розвиток особистості (ст. 23), рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом, рівність прав жінки і чоловіка (ст. 24), право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35), право рівного доступу до державної служби (ст. 38), право на працю та вільне її обрання (ст. 43), право на освіту (ст. 53); та про організацію системи державної влади: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (с. 5), державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (с. 6) [6] та ін.

Наведене свідчить, що конституційні засади державної служби в Україні та РФ не мають критичних розбіжностей, а декларують загальні права громадян, у тому числі й щодо доступу до державної служби, участі в управлінні справами держави та загального розмежування гілок державної влади.

У контексті тематики публікації доцільно визначити відповідність сутнісного наповнення трактування терміна "державна служба" в РФ та Україні. Отже, термін "державна служба" у РФ — це професійна службова діяльність громадян Російської Федерації щодо забезпечення виконання повноважень РФ; федеральних органів державної влади, інших федеральних державних органів; суб'єктів РФ; органів державної влади суб'єктів РФ, інших державних органів суб'єктів РФ; осіб, котрі заміщують посади, встановлені Конституцією РФ, федеральними законами для безпосереднього виконання повноважень федеральних державних органів; осіб, котрі заміщують посади, встановлені конституціями, уставами, законами суб'єктів РФ щодо безпосереднього виконання повноважень державних органів суб'єктів РФ [3]. В Україні ж під державною службою розуміють професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [3]. У правовому відношенні державна служба — це встановлення державно-службових відносин, в ході реалізації яких досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців та компетенції державних органів [1].

У Російській Федерації термін "державна служба" об'єднує в собі категорії "державна цивільна служба", "військова служба" та "правоохоронна служба". Відтак, термін "державна цивільна служба" або "цивільна служба", під яким розуміють вид державної служби, що являє собою професійну службову діяльність громадян РФ на посадах державної цивільної служби РФ щодо забезпечення виконання повноважень федеральних державних органів, державних органів суб'єктів РФ, осіб, що заміщують державні посади РФ та осіб, що заміщують державні посади суб'єктів РФ [2], кореспондується із визначенням державної служби, прийнятим в Україні.

Ключові елементи правового статусу державної

служби, а саме: права, обов'язки та відповідальність при проходженні державної цивільної служби, визначені в главі 3 "Правовий статус цивільного службовця" Закону РФ "Про державну цивільну службу у РФ". Так, державний цивільний службовець має право на: забезпечення належних організаційно-технічних умов для виконання службових обов'язків; ознайомлення з посадовим регламентом та іншими документами, що визначають його права і обов'язки за посадою; відпочинок; оплату праці; отримання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання службових обов'язків; доступ в установленому порядку з метою виконання службових обов'язків, до державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій; ознайомлення з відгуками про його професійну службову діяльність до внесення такої інформації до його особової справи; захист відомостей про державного цивільного службовця; професійне зростання на конкурсній основі; професійну перепідготовку і підвищення кваліфікації; членство в професійному союзі; проведення за його заявою службової перевірки; захист своїх прав і законних інтересів на державній службі; медичне страхування; державний захист свого життя і здоров'я, а також життя і здоров'я членів його сім'ї та належного йому майна; державне пенсійне забезпечення [2].

До обов'язків державного цивільного службовця у РФ віднесено: дотримання Конституції та законів РФ; виконання посадових обов'язків; виконання доручень відповідних керівників, дані у межах їх повноважень; дотримання прав і законних інтересів громадян та організацій; дотримання службового розпорядку державного органу; підтримання кваліфікаційного рівня необхідного для виконання службових обов'язків; нерозголошення відомостей, що є державною таємницею; оберігання державного майна; надання в установленому порядку відомості про себе та членів своєї родини; інформування про вибуття з громадянства РФ або набуття громадянства іншої держави; дотримання зобов'язань і вимог до службової поведінки; інформувати наймача щодо особистої зацікавленості при виконанні службових обов'язків [там же].

Відповідальність за порушення законодавства про державну службу реалізується через притягнення винної особи до адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності. Також передбачені і заходи дисциплінарного впливу, що настають за невиконання чи неналежне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків. Дисциплінарна відповідальність буває таких видів: зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з займаної посади [там же] тощо.

В Україні елементи правового статусу державної служби і державного службовця визначені у розділі III "Правовий статус державних службовців державних органів та їх апарату" Закону України "Про державну службу". Так, до основних обов'язків державних службовців віднесено: додержання Конституції України та інших актів законодавства України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань дер-

жавних органів; недопущення порушення прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб; збереження державної таємниці, а також інформації, яка не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі. Перелік прав державних службовців включає: користування правами і свободами, гарантованими громадянам України; участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень; одержувати необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції; повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; чіткого визначення обсягу службових повноважень за посадою службовця; на оплату праці залежно від посади, рангу, якості, досвіду та стажу роботи; на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків; вимагання службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри; на соціальний і правових захист відповідно до його статусу тощо [4].

Відповідальність за порушення законодавства про державну службу виявляється у притягненні винної особи до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності. Окрім того, за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює, державний службовець несе і дисциплінарну відповідальність таких видів: попередження про неповну службу відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду [там же].

Отже, порівняння прав, обов'язків та відповідальності державних службовців в Україні та РФ не виявило суттєвих розбіжностей у цій сфері.

У Російській Федерації система державної служби ґрунтується на принципах: федералізму — єдність системи державної служби та дотримання конституційного розмежування предметів регулювання та повноважень між федеральними та органами суб'єктів РФ; законності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; рівного доступу громадян до державної служби; єдності правових та організаційних основ державної служби; взаємозв'язку державної служби та муніципальної служби; відкритості державної служби; професіоналізму та компетентності державних службовців; захисту державних службовців від неправомірного втручання в їх професійну діяльність [2]. Водночас в Україні державна служба базується на принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відпо-

відальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [4].

Відтак, можна резюмувати, що принципи побудови державної служби в Україні є більш досконалішими, ніж в РФ, оскільки приділяють набагато більшу увагу професійним та особистим якостям державного службовця, однак відрізняються між собою з огляду на особливості державного устрою аналізованих країн.

Важливим елементом системи державної служби є етичні вимоги до поведінки державного службовця. Так, у вітчизняному законодавстві ними виступають: сумлінне виконання своїх службових обов'язків; шанобливе ставлення до громадян, керівників та співробітників; недопущення дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. У РФ етичні вимоги до проходження державної служби є схожими з вітчизняними за тією лише відмінністю, що там більша увага приділяється необхідності зважання на культурні особливості етнічних груп та забезпечення міжнаціональної згоди.

Органи управління державною службою в РФ чітко не зазначаються базовими законодавчими актами у цій сфері — Законами РФ "Про систему державної служби РФ" та "Про державну цивільну службу у РФ", а лише декларується, що система управління державною службою створюється на федеральному рівні та на рівні суб'єктів РФ з метою координації діяльності державних органів при вирішенні питань вступу на державну службу, формування кадрового резерву, проходження та припинення перебування на державній службі та інших питань управління державною службою, у той час як в Україні Закон України "Про державну службу", чітко визначає, що органом управління державною службою в державних органах та їх апараті є Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, а також детально окреслює його функції. Окрім того, вітчизняне законодавство, на відміну від РФ, передбачає створення Координаційної ради з питань державної служби, що має визначати шляхи, засоби і форми реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання усіх зусиль державних органів щодо підвищення ефективності державної служби котре, однак, вже ліквідована.

Окрім того, у с. 5 Закону РФ "Про державну цивільну службу у РФ" перелічуються елементи законодавства у сфері державної служби РФ, до яких віднесено: Конституцію РФ, Закони РФ "Про систему державної служби РФ" та "Про державну цивільну службу у РФ", іншими федеральними законами, указами Президента РФ, постановами Уряду РФ, нормативно-правовими актами федеральних органів виконавчої влади, конституціями (уставами), законами та іншими нормативно-правовими актами суб'єктів РФ, нормативно-правовими актами державних органів, ратифіковані правила міжнародних договорів.

У той же час у вітчизняному законодавстві про дер-

жавну службу подібна інформація не наводиться, що, на нашу думку, є прорахунком.

ВИСНОВКИ

Отже, резюмуючи викладене, варто зазначити, що порівняння конституційних засад та правового статусу державного службовця у Російській Федерації та Україні не виявили суттєвих розбіжностей за тією лише відмінністю, що у РФ правові засади в окресленій сфері враховують територіальній устрій держави та міжнаціональні особливості етносів.

Однак, власне, дефініція державної служби в РФ та Україні не є ідентичною. У Російській Федерації для означення державної служби у вітчизняному розумінні використовується окремий термін "державна цивільна служба", у той час як "державна служба" є ширшою категорією, ніж у вітчизняному трактуванні.

Окрім того, суттєво не відрізняються і принципи побудови державної служби в аналізованих країнах, де знову ж таки різниця полягає між федеративним — в РФ та унітарним — в Україні устроями.

Не визначається у базових правових актах Російської Федерації з питань державної служби система органів управління державною службою, а лише декларується, що останні створюються на федеральному рівні та на рівні суб'єктів РФ, у той час як у вітчизняному законодавстві це питання чітко визначено.

У той же час у Законі РФ "Про державну цивільну службу у РФ" чітко визначається перелік законодавства, що врегульовує систему державної служби в РФ, тоді як у вітчизняному законодавстві така норма упущена.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

У подальших дослідженнях варто сконцентрувати увагу на узагальненні досвіду провідних країн світу щодо організації системи державної служби у парламенті та її правових засад.

Література:

1. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
 2. Закон Російської Федерації "Про державну цивільну службу у РФ" від 27.07.2004 № 79-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.gov.cap.ru/hierarchy.asp?page=./11233/58938/79148.
 3. Закон Російської Федерації "Про систему державної служби РФ" від 27.05.2003 № 58-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.gov.cap.ru/home/49/kadry/58.rtf.
 4. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12.
 5. Конституція Російської Федерації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.constitution.ru/.
 6. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0.
- Стаття надійшла до редакції 05.08.2011 р.*