

П.С. Борцевич,
кандидат юридичних наук,
доцент
Д.О. Блінов,
студент

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ

У статті визначається відповідальність службовця як чинник зміцнення управління державною владою. Автор розкриває сутність дисципліни і відповідальність за її порушення в діяльності державного службовця.

Ключові слова: відповідальність, державний службовець, дисципліна, кадри державної служби, правопорушення, управління державною владою.

Одним з провідних завдань розбудови могутньої української держави є вирішення питань виховання, навчання та перенавчання кадрів державної служби. Формування сильної та ефективної державної влади неможливе без відповідального відношення людини до виконання власних службових обов'язків, надання власного прикладу турботи та допомоги людям. Тому стрижнем, основою цієї влади повинен стати фахівець державної служби, який був спроможний через зразкову відповідальну поведінку, відношенням до службових справ формувати позитивний імідж держави і влади.

Метою статті є аналіз різнобічних підходів щодо розкриття феномену відповідальності людини та її впливу на ефективність повсякденної діяльності, стимулювання у фахівців потреб до виконання положень існуючих законів України, пошуку ефективних шляхів регулювання нових суспільних відносин з урахуванням тенденцій розвитку правової бази.

Проблема відповідальності людини має прикладний характер і достатньо широко розглядається у різних галузях наукового знання [1-9]. Так, наприклад в психологічній літературі розглядається проблема формування в університетах соціальної відповідальності майбутніх фахівців [1; 2, с. 144-150], різнобічні аспекти відповідальності людини розглядаються в літературі, яка присвячена діяльності людини в особливих умовах [3; 4], у сфері державного управління розглядаються питання дисциплінованості і відповідальності державних службовців [5; 6] та в інших сферах діяльності людини.

Важливим засобом забезпечення законності, раціональності й правопорядку в державному управлінні, а через нього – і в суспільстві, є дисципліна. Дисципліна є формою суспільного зв'язку, яка свідчить про визнання і дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ.

В інституціональному аспекті дисципліна в державному управлінні характеризується як сукупність норм, правил, процедур, вимог, які вироблені й затверджені в управлінській системі і підлягають виконанню кожним, хто в ній діє або з нею стикається.

Дисципліна в державному управлінні розглядається як фактична поведінка персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в службовому спілкуванні. Вона формує такі основні показники державного управління: системність, результативність, ефективність, раціональність.

Характерною ознакою дисципліни службовця є її виконання, яке виражається в тому, що вони підпорядковуються певному керівникові, виконують управлінські рішення, відповідально ставляться до своїх посадових функцій і повноважень. Виконання залежить як від самої особи, її установки, совісті, так і від певних зовнішніх умов: характеру регламентування, якості нормування та інструктування управлінської діяльності, повноти управлінської інформації, технічного обладнання та обслуговування службових місць, оптимальності організаційної структури, рівня загальної і професійної підготовки кадрів,

продуманості морального і матеріального стимулювання державної служби, морально-психологічного мікроклімату в управлінських колективах.

За критерієм спрямованості і змісту дисципліну в державному управлінні поділяють на: планову, договірну, фінансову, службову, штатну, обліково-статистичну, навчальну тощо.

Державне управління повинно бути плановим. Це означає, що необхідно дотримуватися встановленого порядку складання і доведення до виконавців планів і окремих планових завдань, ресурсного забезпечення, стійкості та виконання планових завдань, показників і нормативів, узгодження строків і порядку діяльності між різними управлінськими компонентами й об'єктами управління.

Договірна дисципліна полягає в дотриманні договірних зобов'язань між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємницькими структурами, громадськими об'єднаннями тощо.

Фінансова дисципліна пов'язана з бюджетним процесом, грошовим обігом, банківською діяльністю, податками, кредитами, інвестиціями, оплатою праці, пенсійним забезпеченням, митними зборами та іншими явищами соціально-економічного життя держави і суспільства. Вона відіграє виняткове значення в державному управлінні, оскільки завдяки її наявності й практичній дії створюються матеріальні елементи відповідних управлінських впливів.

Службова дисципліна – це добросовісне і відповідальне виконання функцій, прав і обов'язків на посаді державного службовця. У складному, багатоланковому, ієрархічно організованому державному апараті тільки поведінка державного службовця згідно з юридично встановленими і морально підтриманими процедурами виконання управлінських рішень у змозі забезпечити результативність, ефективність і раціональність його функціонування.

Штатна дисципліна, яка стосується в основному керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, полягає в дотриманні певних типових моделей організації відповідних органів.

Обліково-статистична дисципліна зумовлює використання для характеристики тих чи інших явищ уніфікованих показників, коректне і типове ведення численних документів. Якість статисти-

стики залежить перш за все від первинних, вихідних показників і документів. І якщо між ними немає узгодженості й збіжності, то не можна зробити узагальнення, а відповідно, статистика втрачає інформаційний характер.

Оскільки в державному апараті відбуваються відносини трудового найму, діють правила внутрішнього трудового розпорядку, то в ньому зберігає свою роль трудова дисципліна, яка означає поведінку відповідно до умов трудової угоди і трудового законодавства.

Навчальна дисципліна передбачає дотримання відповідних правил, у тому числі організаційних і методичних, при навчанні персоналу державного апарату.

Законність і дисципліна в державному управлінні великою мірою визначаються відповідальністю, яка є відносинами, що забезпечують інтереси і свободу взаємопов'язаних сторін та гарантуються суспільством і державою. Вона формується на основі послідовної взаємодії трьох складових: а) усвідомлення обов'язку; б) оцінки поведінки; в) накладання санкцій.

Для забезпечення належної повноцінності відносин відповідальності необхідно створити і розумно використовувати низку умов:

- по-перше, постійне й активне вдосконалення організації і функціонування системи державного управління;
- по-друге, поліпшення нормативного регулювання різноманітних управлінських взаємозв'язків;
- по-третє, використання у відповідних відносинах таких громадських інститутів впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей, як моральні норми, традиції і звичаї, громадська думка, засоби масової інформації.

З теоретичного і нормативного поглядів найбільш дієвою є юридична відповідальність, тобто відповідальність за порушення конкретних норм законів, яка застосовується в певних процесуальних формах уповноваженими органами державної влади і місцевого самоврядування. Юридична відповідальність безпосередньо пов'язана з несправомірними рішеннями, вчинками і діями людей, а в суб'єкті державного управління – з правопорушеннями з боку посадових осіб та інших державних службовців. Правопорушення – це відхилення від норми (правил) поведінки, встановленої в законі або іншому нормативно-правовому акті.

Законодавство передбачає в міру необхідності застосування юридичної відповідальності державних службовців, а саме: дисциплінарної, адміністративної, матеріальної та кримінальної.

Відповідальність державних службовців настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків.

Вона полягає в застосуванні до державних службовців тих чи інших покарань, стягнень, передбачених законодавством, за винне вчинення ними правопорушень, тобто за провини та дії, що юридично визнані протиправними. Як відомо, правопорушення поділяються на злочини та проступки.

Протиправне винне невиконання чи неналежне виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків (порушення трудової дисципліни), яке не тягне за собою кримінальної відповідальності, прийнято називати посадовим (дисциплінарним) проступком. Та чи інша дія (чи бездіяльність) працівника є порушенням трудової дисципліни лише за наявності одночасно трьох умов:

– якщо дія (бездіяльність) є протиправною, тобто порушується певна вимога чи положення нормативно-правового акта;

– якщо протиправна дія (бездіяльність) є винною, тобто вчинена навмисно або через необережність (іншими словами, невиконання працівником службових обов'язків з причин, що від нього не залежать: недостатня кваліфікація або працездатність, відсутність належних умов роботи, неотримання службовцем інформації й матеріалів, потрібних для виконання посадових обов'язків і та ін., – така дія не може розглядатись як невиконання службових обов'язків, бо в цьому разі працівник не винний у її невиконанні);

– якщо не виконано саме посадові обов'язки, тобто обов'язок, що впливає з певних державно-службових відносин (прикладом таких порушень посадових обов'язків, зокрема, є неотримання державної та іншої таємниці, що охороняється законом, розголошення відомостей, які стали відомі державному службовцеві у зв'язку з виконанням посадових обов'язків і стосуються приватного життя, честі та гідності громадян).

Дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу в по-

рядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. Вона визначена на загальних засадах для всіх громадян. Поряд з цим характер професійної діяльності державних службовців передбачає певні особливості регулювання їх відповідальності. Для державних службовців установлено підвищену відповідальність, санкції, що можуть бути застосовані тільки до них (наприклад: попередження про неповну службову відповідність, затримання присвоєння чергового рангу).

Дисциплінарні стягнення можуть накладатись на державного службовця за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов'язків (посадова провина). При цьому необхідно врахувати, що дисциплінарну відповідальність може бути накладено і на тих державних службовців, хто надав інформацію, що спонукала до незаконних дій.

Найбільш серйозними посадовими провинами є ті, що призводять до порушення або невиконання законів, указів Президента України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та рішень судів. Найчастіше посадовими провинами постають порушення порядку реалізації та термінів виконання доручень, встановлених непередбачених законами чи іншими нормативно-правовими актами процедур реалізації прав особи та громадянина, у виконанні норм та доручень не в повному обсязі або перекрученні їх змісту.

Крім перелічених, можуть бути й інші випадки невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, що розцінюються як посадова провина.

Видами дисциплінарних стягнень є зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення.

Варто зазначити, що звільнення як міра дисциплінарного покарання державного службовця допускається лише за наявності підстав, зазначених у Законі України "Про державну службу" та в Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції".

Дисциплінарне стягнення накладається органом державної влади або його керівником, які мають на це право. Це правило зумовлене характером стягнень. Право попереджати про неповну службову відповідність і вирішувати питання про звільнення з посади надається тим орга-

нам і керівникам, які мають право призначати на посаду. Державний службовець, який скоїв службову провину, може бути (тимчасово більше місяця), до вирішення питання про його дисциплінарну відповідальність, відсторонений від виконання службових обов'язків зі збереженням заробітної плати.

Порядок проведення службових розслідувань, застосування та оскарження дисциплінарного стягнення визначається законодавством і відповідними нормативно-правовими актами.

Дисциплінарну відповідальність треба відрізнити від адміністративної відповідальності.

Як правило, державні службовці (посадові особи) є спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності. Підставою для адміністративної відповідальності посадових осіб є порушення загальнообов'язкових правил, передбачених законами України прямої дії, іншими нормативними актами, якщо дотримання цих правил визначено за посадовий обов'язок державного службовця. Підставою для адміністративної відповідальності службовців є діяння, яке водночас може бути як адміністративною, так і посадовою провинною. До державних службовців застосовуються лише два види адміністративних покарань – попередження і штраф, які накладаються суб'єктами функціональної влади (представниками влади, посадовими особами контролюючо-наглядових органів).

Адміністративна відповідальність застосовується органами або посадовими особами, з якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглості по роботі чи по службі (наприклад: суддями, державними інспекторами з охорони праці, інспекторами державної протипожежної служби, головними санітарними лікарями та ін.).

Чинним законодавством передбачено кримінальну відповідальність посадових осіб за зловживання посадовими повноваженнями, перевищення посадових повноважень, відмову в наданні інформації, присвоєння повноважень посадової особи, незаконну участь у підприємницькій діяльності, одержання хабара, дачу хабара і халатність. Залежно від характеру цих суспільно небезпечних дій суд признає різні міри кримінального покарання, у тому числі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

До державних службовців має також засто-

совуватися матеріальна відповідальність. Вона настає за посадовий проступок, який завдав матеріальних збитків державній організації (органу державної влади). Матеріальна відповідальність передбачає відшкодування винним службовцем завданих ним збитків.

Орган державної влади (посадова особа), який застосував покарання, може зняти його до закінчення року за власною ініціативою, за клопотанням безпосереднього керівника чи трудового колективу, якщо покараний не вчинив нового проступку й виявив себе як сумлінний працівник.

Протягом терміну дії дисциплінарного покарання міри заохочення до державного службовця не застосовуються.

В умовах зміни парадигми суспільства, трансформаційного періоду розвитку держави найактуальнішим питанням є реальне запровадження обов'язку державних службовців визнавати, дотримуватися та захищати права й свободи людини і громадянина.

У цьому аспекті рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств та їх об'єднань, громадських об'єднань чи посадових осіб, державних службовців можуть бути оскаржені через суд, якщо внаслідок цих дій:

- порушено права й свободи громадян;
- створено перепони для реалізації громадянином його прав і свобод;
- незаконно накладено на громадянина будь-який обов'язок або він незаконно притягнений до будь-якої відповідальності.

Треба зазначити, що вказані дії можуть мати як колегіальний, так і особистий характер.

Громадянин має право оскаржити також бездіяльність посадових осіб, державних службовців, якщо це призвело до названих вище наслідків. Кожний громадянин має право одержати, а посадові особи, державні службовці зобов'язані надати йому можливість ознайомитися з документами та матеріалами, що безпосередньо торкаються його прав і свобод, якщо немає передбачених законом обмежень на інформацію, що міститься в цих документах і матеріалах.

Суд, встановивши обґрунтованість скарги громадянина визначає відповідальність посадової особи, державного службовця за рішення, що спричинили порушення прав і свобод громадянина. Щодо державних службовців, які прий-

няли рішення, що визнані незаконними, суд визначає передбачену законом міру відповідальності, аж до подання про звільнення. Відповідальність може бути накладена як на тих, чий рішення визнано незаконними, так і на тих, хто надав інформацію для незаконних дій.

Розвиток адміністративної юстиції має в законодавчому порядку визначити порядок розгляду скарг державних службовців. Окрім адміністративного порядку розгляду скарг, можливий також судовий порядок оскарження дій керівників органів державної влади, посадових осіб, державних службовців.

Таким чином, розвиток теорії та практики прояву відповідальності державного службовця свідчить про цілком її відповідність нормативно-правовим актам. Відповідальність виступає не тільки спонукаючим фактором ефективної діяльності фахівця, а і особистісною якістю особистості людини, яка дозволяє успішно вирішувати завдання державної служби.

Подальший розвиток цієї проблематики ми бачимо у цілеспрямованому на науковій основі дослідженні процесу формування відповідальної поведінки у студентів навчальних закладів України.

Література

1. Ковальчук О. С. Психологічні умови формування в технічних університетах соціальної відповідальності майбутніх інженерів : автореф. дис. здобуття наук. ступеня канд. психол. наук. : спец. 19.00.10 - "Організаційна психологія; соціально-психологія" / О. С. Ковальчук ; Національний технічний університет України

"Київський політехнічний інститут". – Київ, 2012. – 12 с.

2. Котлярова М. В. Соціально психологічні основи формування соціальної відповідальності молоді. Збірник наукових праць інституту психології імені Г. С. Костюка НАПН України. – Том 7. Випуск 24, 2010. – С. 144-150.

3. Ягунов В. В. Військова психологія : Підручник. – К. : Тандем, 2004. – 656 с. – Бібліогр. : с. 623-627.

4. Ягунов В. В. Морально-психологічне забезпечення : Курс лекцій. – К. : Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2002. – 349 с.

5. Державне управління : Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенский, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко / За заг. ред. А. Ф. Мельник – 2-ге вид. – К. : Знання, 2004. – 342 с.

6. Рубцов В. П. Державне управління та державні установи : Навч. Посіб. Для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська ; За ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. – К. : Університет "Україна", 2008. – 440 с.

7. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / За заг. ред. Ф. М. Рудича. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 412 с.

8. Мельник Л. Г. Основи стійкого розвитку : Посібник для післядипломної освіти. – Суми : Університетська книга, 2006. – 383 с.

9. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління : теоретико-методологічні засади оцінювання: Монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

П.С. Борцевич, Д.О. Блинов

Ответственность служащего как фактор укрепления управления государственной властью

В статье определяется ответственность служащего как фактор укрепления управления государственной властью. Автор раскрывает сущность дисциплины и ответственность за ее нарушение в деятельности государственного служащего.

P.S. Bortsevich, D.O. Blinov

Responsibility of an employee as a factor of strengthening of state power governance

This article defines the responsibility of employees as a factor strengthening the management of state government. The author reveals the essence of discipline and responsibility for its violation of the civil service.