

употребления пассивным избирательным правом. Автором предлагается законодательно закрепить принцип недопустимости злоупотребления правом в избирательном процессе.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, злоупотребление избирательным правом.

Summary

Afanasyeva M. V. Abuse of the passive electoral rights: theory and practice. — Article.

Abuse of the rights — a contradictory scientific concept, practically no analyze on the subject of the electoral process, but a widespread in practice. The article reveals the characteristics of the abuse of the rights in the electoral process, analyzed examples of abuse of the passive electoral rights. The author is propose incorporated the principle of non-abuse of rights in the electoral process into the legislation.

Keywords: elections, electoral process, the abuse of the electoral right.

УДК 35.082.4

Д. А. Козачук

ЗАОХОЧУВАЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

Процес державного будівництва в Україні увійшов у нову фазу, яка безпосередньо пов'язана із побудовою ефективно діючої системи органів державного управління, основою яких є інститут публічної служби. Як справедливо зазначається в літературі, послугами публічних службовців користуються всі сучасні країни незалежно від державного устрою, форми правління чи державного режиму, оскільки саме державні (публічні) службовці виконують усі завдання і функції, які цивілізоване суспільство покладає на свою державу [1, 296].

Важливість інституту публічної служби не піддається сумніву, тому питання ефективності управління публічною службою не втрачають своєї актуальності. Значення заохочень у сфері публічної служби, заохочувальних адміністративних процедур, в яких вони реалізуються, полягає у стимулюванні підвищення ефективності здійснення організаційних, регулятивних, правоохоронних та інших публічно значущих функцій публічними службовцями. Крім того, заохочувальні адміністративні процедури відіграють особливу роль у формуванні та зміні статусу публічних службовців.

На сьогоднішній день про можливість застосування до публічних службовців заходів заохочення згадується у низці нормативних актів. У першу чергу, в Законі України «Про державну службу» ст. 34 вказує на те, що за сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцям видається грошова винагорода в розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України. За особливі трудові заслуги державні службовці представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань.

Аналіз системи правових актів, які регулюють заохочення і порядок їх застосування у сфері публічної служби дозволяє зробити висновок про те, що

наявність такої кількості нормативних актів і, головне відсутність системності у їх прийнятті свідчить про відсутність єдиної стратегії, політики у сфері заохочень публічних службовців. Удосконалення правового регулювання заохочень і порядку їх застосування у сфері публічної служби має здійснюватися на основі теоретичного узагальнення цього різновиду адміністративних заохочень: визначення поняття «заохочення публічного службовця», систематизації заходів заохочень, що застосовуються до публічних службовців, підстав їх застосування, узагальнення заохочувальних процедур у сфері публічної служби, визначення прав і обов'язків учасників цих процедур.

Заохочення найкращих службовців, безумовно, підвищує їх авторитет і, що найважливіше, позитивно впливає на формування відповідального ставлення до виконання управлінських функцій усім апаратом публічної служби, тобто певним чином сприяє удосконаленню всієї публічної служби [2, 143]. Проте ефективність самого заохочення у сфері публічної служби безпосередньо залежить від процедури його застосування.

Вивченню заохочувальних адміністративних процедур у сфері публічної служби приділено надзвичайно мало уваги. Окремі дослідники розглядають заохочувальні адміністративні процедури у сфері публічної служби як механізм застосування заходів заохочення до публічних службовців, який характеризується позитивними моментами з морально-психологічної сторони і спрямований на найбільш всебічний розвиток професійних якостей особистості кожного публічного службовця, пов'язаний із самостійною, ініціативною діяльністю та службовою активністю [9, 22]. Інші автори розглядають заохочувальні адміністративні процедури у сфері публічної служби як систему регламентованих правом стимулюючих засобів, організованих у послідовному, логічно визначеному порядку, що впливають на інтереси й потреби публічного службовця з метою спонукання його до публічно-активної поведінки, включаючи підстави й умови застосування цих заходів [14, 42].

При визначенні заохочувальних процедур у сфері публічної служби слід звернути увагу на їхній внутрішньоспрямований характер. Відповідно, у межах цього різновиду доцільно розглядати такі заохочувальні адміністративні процедури:

а) залежно від видів публічних службовців, які заохочуються, поділяються на: заохочувальні адміністративні процедури, які можуть застосовуватися до всіх публічних службовців; заохочувальні адміністративні процедури, які можуть застосовуватися до окремих категорій публічних службовців (передусім, службовців спеціалізованої публічної служби);

б) залежно від суб'єкта, що здійснює заохочення: відомчі заохочувальні адміністративні процедури; регіональні заохочувальні адміністративні процедури; локальні заохочувальні адміністративні процедури;

в) за формою здійснення процедури: прості і складні.

Порушення заохочувальної адміністративної процедури стосовно публічного службовця є можливим лише за умови наявності підстав для його заохочення, які мають бути з'ясовані на стадії ініціювання заохочення публічного служ-

бовця. Такими підставами є правова підстава та фактична підстава до заохочення публічного службовця.

Правова підстава застосування заходів заохочення у сфері публічної служби являє собою закріплення заходів заохочення та відповідної процедури їх застосування у чинному законодавстві. У свою чергу, фактичними підставами є заохочувальні вчинки, з якими пов'язується застосування певного заходу заохочення. Слід зазначити, що питання чіткого визначення фактичних підстав заохочення є одним із найбільш дискусійних.

В теорії права заохочувальному вчинку, стосовно публічно-службових відносин, належної уваги не приділялося. Хоча в окремих роботах заохочувальний вчинок досліджується. Зокрема, якщо виходити із розуміння заохочення публічного службовця як форми суспільного визнання його заслуг, надання йому пошани, що тягне за собою певні правові, у тому числі й матеріальні переваги [12, 14], підставою порушення заохочувальної адміністративної процедури є саме заслуга як узагальнюючий термін. Під заслугою у цьому випадку розуміють суспільно корисний вчинок, діяльність, що гідні поваги і загального визнання [6, 78].

С. В. Мірошник зазначає, що заслуга — це вчинок, який, у порівнянні із звичайною правомірною поведінкою, характеризується добровільним перевиконанням особою своїх прав і (або) більш якісного надвиконання покладених на неї обов'язків, у результаті чого є з'являється соціально корисний результат [10, 99].

Разом з тим слід зазначити, що підставами для заохочення публічних службовців, на відміну від всіх інших суб'єктів права, є не тільки заслуга, але й такі підстави, як: сумлінна безперервна праця в органах державної влади; зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцем.

Ці характеристики діяльності державних службовців визнані Законом України «Про державну службу» (ст. 34) як такі, що створюють підстави для видання грошової винагороди, яка відповідно до назви статті є однією з форм заохочення державних службовців.

Визначення змісту сумлінної праці в законодавстві не існує, але, враховуючи положення названого Закону, думається, сумлінна праця передбачає, перш за все, дотримання етики та принципів публічної служби. Зокрема, публічний службовець повинен:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам публічної служби чи негативно вплинути на репутацію публічного службовця [8, 51].

Доцільно інтерпретувати тезу А. Ф. Ноздрачева, що успішне й сумлінне виконання публічним службовцем покладених на нього посадових обов'язків як підстава застосування заохочення означає не тільки чітке й суворе їхнє виконання, але й творчий підхід, прояв ініціативи, що забезпечує ефективність роботи органу публічного управління [11, 157]. При цьому тривала і бездоган-

на служба як підстава для заохочення публічного службовця припускає наявність одночасно двох обставин: тривалості служби та її бездоганності.

У той же час існує й протилежна думка, згідно з якою успішне й сумлінне виконання публічним службовцем своїх посадових обов'язків, а також тривала й бездоганна служба не можуть бути підставами для заохочення (нагородження), оскільки заслугами вони не є, тому що входять до кола обов'язків публічного службовця, за що ним одержується грошове утримання [14, 35]. Автори цієї позиції наполягають на уточненні підстави заохочення й віднесення до неї лише «зразкового» виконання посадових повноважень публічним службовцем.

Зокрема, І. В. Панова висловлювала точку зору, що найбільш оптимальною і розумною підставою заохочення публічного службовця є досягнуті успіхи «вищі за середні» [13, 85]. У такому випадку, «зразковість», яка створює взірць, еталон ідеального виконання посадових повноважень, може стати підставою порушення заохочувальної адміністративної процедури.

Як окрема підстава порушення заохочувальної адміністративної процедури у сфері публічної служби виокремлюється виконання завдань особливої важливості або складності.

Важливість і складність завдання, за виконання якого може бути застосоване заохочення, визначаються у кожному конкретному випадку уповноваженим органом або керівником, до компетенції якого належить вирішення цього питання.

При розгляді цієї підстави порушення заохочувальної адміністративної процедури слід враховувати, що виконання завдань особливої важливості або складності у тих випадках, коли виконання таких завдань входить до кола обов'язків публічного службовця, теж не можуть вважатися заслугою. Здійснення зазначених діянь може розглядатися як заслуга лише тоді, коли зазначені завдання, що не є обов'язком публічного службовця, будуть їм успішно й на законній підставі виконані на прохання інших осіб [4, 40].

Як справедливо зазначає А. Ф. Ноздрачев, на відміну від підстав заохочення, які враховують заслуги, пов'язані з виконанням службовцем своїх безпосередніх посадових обов'язків, що мають постійний або тривалий характер, виконання завдань особливої важливості і складності як підстава заохочення — це виконання разових, конкретних завдань, характер яких може бути не пов'язаний з основними посадовими обов'язками [11, 72].

У нормативно-правових актах, які врегульовують питання заохочення публічного службовця та порядку його реалізації, немає єдиного переліку підстав порушення процедури заохочення у сфері публічної служби. Частіше за все до підстав порушення заохочувальної адміністративної процедури у сфері публічної служби зараховують: особистий вагомий внесок та заслуги у забезпеченні формування й реалізації державної політики у відповідній галузі, сфері діяльності; особливі трудові досягнення і сумлінна праця; зразкове виконання службових відносин та особливо важливих доручень; досягнення протягом тривалого часу кращих (у порівнянні із нормативно встановленими) результатів у службовій діяльності [7, 119].

Отже, заохочувальні вчинки у сфері публічної служби, як правило, визнаються через використання законодавцем таких формулювань, як «ефективне», «бездоганне», «успішне» і «сумлінне» виконання професійних обов'язків, «виконання завдань особливої важливості і складності». Саме наявність таких схожих за змістом критеріїв породжує численні колізії при ініціюванні (частіше за все відмові у порушенні заохочувальної справи) заохочувальної адміністративної процедури у сфері публічної служби.

Стосовно суб'єктів заохочувальних адміністративних процедур у сфері публічної служби слід врахувати особливість, що як заохочувана особа частіше за все виступає індивідуальний суб'єкт — публічний службовець. Стосовно колективних суб'єктів у межах заохочувальної адміністративної процедури внутрішнього спрямування, заохочення можуть застосовуватися не до структурного підрозділу чи окремого органу, а до колективу службовців, які пов'язані виконанням спеціального завдання або окремого доручення (наприклад, слідча група). Цікаво звернути увагу на те, що серед видів заохочень, які застосовуються до публічних службовців, лише одна відзнака — почесна грамота — розрахована на заохочення трудових колективів підприємств, установ та організацій за високі виробничі та наукові досягнення, проте, як видно, її не можна застосувати до органу публічного управління.

При визначенні лідуючого суб'єкта слід урахувати, що у заохочувальних адміністративних процедурах це не одна особа (посадовець чи орган), а кілька осіб, які перебувають між собою у відносинах прямого підпорядкування. Суб'єкти, що ведуть справу про заохочення публічного службовця, змінюються на кожній стадії цієї процедури. Зокрема, лідуючими суб'єктами у цих заохочувальних адміністративних процедурах можуть бути керівник органу публічного управління, структурний підрозділ, який попередньо розглядає клопотання про порушення заохочувальної адміністративної справи стосовно публічного службовця, орган публічного управління, який розглядає і вирішує справу щодо заохочення публічного службовця, орган публічного управління, який здійснює заохочення.

Вдосконаленню заохочувальних адміністративних процедур на публічній службі та їх нормативно-правового регулювання приділено значну увагу у проєкті Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011–2015 роки, згідно з якою передбачається створення єдиної системи заохочень державних службовців. Окрім потреби упорядкування системи заходів заохочення, важливим напрямком удосконалення заохочувальних адміністративних процедур у сфері публічної служби є визначення прав і обов'язків її учасників.

У заохочувальних адміністративних процедурах публічний службовець, який заохочується, майже не бере участі у процедурі. Він наділений лише одним правом — правом отримати заохочення або відмовитися від нього, тобто його роль є надзвичайно пасивною. Аналіз нормативних актів свідчить, що заохочувальні правові норми закріплюють, у переважній більшості випадків, право керівника застосовувати до своїх підлеглих заохочення. Проте наявність права

керівника застосувати заохочення не створює безперечної підстави права публічного службовця на отримання заохочення у разі досягнення ним високих професійних результатів. Як заохочення може формувати мотивацію публічного службовця, якщо він не має впевненості у відзначенні його вчинку? У цьому плані цікавою виглядає можливість надання державному службовцю права вимагати застосування до нього заходів заохочення [3, 22]. Такий крок, зазначає А. А. Гришковець, дозволить зменшити залежність публічного службовця від розсуду керівника, надасть публічній службі більш демократичного характеру, важливим елементом якого має стати зрівняння прав та обов'язків учасників державно-службових відносин [5, 34].

Таким чином, надання публічному службовцю права виступати з ініціативою власного заохочення може стати вагомим кроком на шляху чіткої фіксації зв'язку «заохочувальний вчинок — відповідне заохочення».

Слід звернути увагу на те, що загального порядку розгляду справи про заохочення публічних службовців чинним законодавством не визначено, хоча очевидним є те, що окремі процедури заохочення публічних службовців є схожими. Доцільним є прийняття окремих нормативних актів щодо кожного виду та підвиду публічної служби (у межах спеціалізованої публічної служби), оскільки особливості обов'язків, покладених на різних публічних службовців, мають визначати види можливих заохочень. Крім цього, такі нормативні акти мають містити чіткий та єдиний перелік тих заохочень, які можуть бути застосовані у системі того або іншого органу державної влади, із чіткими вказівками на суб'єктів, уповноважених їх застосовувати.

Література

1. Авер'янов В. Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права // *Правова держава* : щоріч. наук. пр. — 2001. — Вип. 12. — С. 292–300.
2. Біла Л. Р. Службова кар'єра: теоретико-правові питання // *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. — 2006 — Т. 5. — С. 143–150.
3. Гейхман В. Л. Особенности и характерные признаки трудового правоотношения // *Вестник Российской правовой академии*. — 2008. — № 4. — С. 21–24.
4. Григорьев В. А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // *Конституционное и муниципальное право*. — 2003. — № 3. — С. 36–42.
5. Гришковец А. А. Поощрение государственных служащих: правовые основы и практика применения // *Право и политика*. — 2002. — № 1. — С. 30–36.
6. Гущина Н. А. Поощрение в праве: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Гущина Нина Адамовна. — М., 2005. — 312 с.
7. Кожушко С. І. Становлення і розвиток законодавства про дисципліну праці України // *Право і безпека*. — 2005. — № 3. — С. 117–119.
8. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование / В. М. Манохин. — М. : Юрид. лит., 1997. — 195 с.
9. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // *Государство и право*. — 2001. — № 2. — С. 18–23.
10. Мирошник С. В. Метод поощрения в государственном управлении // *Советское государство и право: проблемы развития*. — Самара, 1992. — С. 97–101.
11. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник / А. Ф. Ноздрачев. — М., 1999. — 267 с.

12. Орлов А. И. Стимулирование как метод государственного хозяйственного управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. И. Орлов. — Саратов, 1987. — 25 с.
13. Панова И. В. Административно-процессуальное право России / И. В. Панова. — М. : НОРМА, 2003. — 271 с.
14. Петришин О. Державна служба в Україні: особливості загальної теорії права // Вісник академії правових наук України. — 2001. — № 2. — С. 34–41.

Анотація

Козачук Д. А. Заохочувальні процедури на публічній службі. — Стаття.

Механізм застосування заходів заохочення до публічних службовців являє собою систему регламентованих правом стимулюючих засобів, організованих у послідовному, логічно вибудованому порядку, які впливають на інтереси й потреби публічного службовця з метою спонукання його до публічно-активної поведінки, включаючи підстави й умови застосування цих заходів. Удосконалення інституту адміністративного заохочення напряму залежить від упорядкування заходів заохочувального впливу та чіткого визначення фактичної підстави порушення заохочувальної адміністративної процедури.

Ключові слова: заохочувальні процедури, публічна служба, суб'єктний склад процедури заохочення на публічній службі, стадії заохочувальних процедур на публічній службі.

Аннотация

Козачук Д. А. Поощрительные процедуры на публичной службе. — Статья.

Механизм применения мер поощрения к публичным служащим представляет собой систему регламентированных правом стимулирующих средств, организованных в последовательном, логически выстроенном порядке, которые влияют на интересы и потребности публичного служащего с целью побуждения его к активному поведению при исполнении служебных обязанностей. Совершенствование внутриорганизационного поощрения напрямую зависит от упорядочения мер поощрения и четкого определения фактического основания возбуждения поощрительной административной процедуры.

Ключевые слова: поощрительные процедуры, публичная служба, субъектный состав процедуры поощрения на публичной службе, стадии поощрительных процедур на публичной службе.

Summary

Kozachuk D. A. Stimulate procedure at the public service. — Article.

Mechanism of application of stimulate measures to public servants represents a system of law regulated stimulate measures that are organized in consecutive logically built way, which influence interests and needs of a public servant aimed at his prompting for publically-active behavior, including basis and terms of application of those measures. Necessary step on the way of increasing of the stimulate influence on different subjects of administrative-legal relations effectiveness is regulation of measures of stimulate influence and direct definition of a factual basis of raising of a stimulate administrative procedure.

Keywords: stimulate procedures, public service, subjective structure of the stimulate procedure at the public service, stages of stimulate procedure at the public service.