

Колдашов А.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАСЛУГИ ЯК ПІДСТАВИ ЗАОХОЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена аналізу особливостей заслуги як підстави заохочення державних службовців. Наголошується, що заслуга державного службовця пов'язується із соціально корисною поведінкою державного службовця, котра підлягає оцінці та визнанню уповноваженим суб'єктом і може бути підставою для застосування до відповідного державного службовця заходів заохочення. Виокремлено такі основні особливості заслуги державних службовців: нею є передбачена нормами права поведінка державного службовця (заслужений вчинок, діяння); така поведінка є вольовою, правомірною і корисною для суспільства і держави та, як правило, пов'язується з «надвиконанням» державним службовцем посадових обов'язків; заслужена поведінка підлягає оцінці зі сторони уповноважених суб'єктів (суб'єкта призначення – відносно державних службовців категорії «А», керівника державної служби в державному органі – відносно державних службовців категорій «Б» та «В»); заслужена поведінка за умови позитивного визнання та схвалення уповноваженими на те суб'єктами може стати підставою для застосування до відповідного державного службовця заходів заохочення, а отже – підставою початку заохочувальної процедури, врегульованої законодавством; вид заслуженої поведінки, яка може стати підставою заохочення державних службовців, визначається законодавством. Зауважено, що види заслуженої поведінки державних службовців не є систематизованими, а визначаються в низці нормативно-правових актів (законах «Про державну службу», «Про державні нагороди України», нормативно-правових актах Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо). Заслуги державних службовців поділяється на види залежно від її природи, ступеня, заходу заохочення, який може бути застосований за фактом заслуженої поведінки, сфери реалізації заслуги та ін.

Ключові слова: державні службовці, заслуга, нагородження, заохочення, стимулювання.

Постановка проблеми. В умовах розбудови в Україні професійної, політично нейтральної та стабільної державної служби відповідно до європейських стандартів важливого значення має вдосконалення заохочення державних службовців як базового засобу стимулювання їх ефективної діяльності. У зв'язку з наведеним актуальним є дослідження сутності та особливостей заохочення державних службовців, його організаційно-правового забезпечення. Безпосередньо це стосується заслуги як підстави заохочення державних службовців, аналізу її сутності, правового регулювання тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми заохочення державних службовців досліджувались багатьма вітчизняними вченими-адміністративістами (Ю.П. Битяком, Л.Р. Білою-Тіуною, С.В. Ківаловим, Д.А. Козачук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаковим, О.В. Кузьменко, М.В. Титаренко, О.Ю. Синявською, О.Г. Стрельченко, Є.Є. Чернецьким та ін.). Науковцями аналізувались теоретичні та організаційно-правові

проблеми заохочення державних службовців, види заохочувальних заходів, особливості заохочення державних службовців в окремих органах державної влади тощо. У свою чергу, доводиться констатувати, що заслугі як підставі заохочення державних службовців присвячена незначна кількість наукових праць. У сучасній адміністративно-правовій науці поняття «заслуга» є недостатньо дослідженим, потребують поглибленого аналізу особливості заслуг як підстави заохочення державних службовців, їх види та нормативно-правове регулювання.

Мета цієї статті полягає в тому, щоб проаналізувати основні особливості заслуги як підстави заохочення державних службовців, визначити види заслуг державних службовців та особливості їх нормативно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, звернемось до визначення поняття «заслуга», що пропонується в довідковій та енциклопедичній літературі. Словник української мови за редакцією Г.М. Гнатюка та Т.К. Черторизької визначає

«заслугу» як вчинок або діяльність які гідні поваги, загального визнання або високої оцінки [17, с. 315]. Подібним чином визначається «заслуга» у Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією В.Т. Бусела: «заслуга» – вчинок, діяльність, гідні поваги, загального визнання, високої оцінки. Натомість «заслужити» розкривається як здобути право на що-небудь службою, роботою; своєю діяльністю, поведінкою викликати до себе певне ставлення з боку кого-небудь; бути гідним чого-небудь чи кого-небудь [13, с. 389].

У словнику «Службове право України» за редакцією Т.О. Коломоець та В.К. Колпакова зазначається, що заслуга, будучи фактичною підставою для заохочення, є діянням, позитивно оціненим компетентними суб'єктами як зразок виконання службових та інших обов'язків, спеціальних та особливих завдань, вчинення інших соціально значущих дій в інтересах суспільства і держави [18, с. 100]. У Великій українській юридичній енциклопедії (Т. 5. Адміністративне право) наголошується, що заслуга є фактичною підставою адміністративного заохочення. Заслуга визначається як «правомірна вольова дія, що перевершує рівень установлених вимог» [12, с. 359].

Аналіз адміністративно-правової літератури свідчить, що серед науковців відсутній єдиний підхід відносно визначення особливостей заслуги. Наприклад, Є.Є. Чернецький наголошує, що заслуга – це нормативно встановлений рівень суспільно корисної поведінки, що має юридично значущий характер та становить основу змісту заохочення. При цьому вчений погоджується із твердженням, що заслуга є головною ознакою заохочення, та підкреслює, що заслуга – це фактична та юридична основа адміністративно-правового заохочення [20, с. 36, 45, 53].

О.В. Кузьменко та О.Г. Стрельченко, аналізуючи ознаки заохочення, підкреслюють, що фактичною підставою для застосування заохочення є заслуга, діяння, позитивно оцінювані суб'єктами управління (влади) [16, с. 30].

На думку Є.В. Тіпкіної, між заслугою і заохоченням є жорсткий генетичний зв'язок; тільки заслуга виступає підставою для надання заохочення [19, с. 13]. В.М. Баранов вважає, що заслуга – це фактична та юридична підстава державного заохочення. Під заслугою розуміється два основних юридичних варіанта поведінки: по-перше, сумлінне й точне виконання суб'єктами покладених на них обов'язків або суспільних зобов'язань; по-друге, здійснення учасниками суспільних відносин непередбачених правовою

нормою корисних для суспільства діянь, які перевершують звичайні вимоги [9, с. 36].

О.М. Кисельова визначала заслугу як позитивну оцінку соціально-активної добросовісної поведінки, в основі якої лежать, з одного боку, цілі й мотиви поведінки суб'єкта, а з іншого – реально значуща юридична поведінка, що становить основу заохочувального методу. Вченою виокремлювалися види заслуг залежно від таких критеріїв: а) залежно від суб'єкта, який визнає значущість заслуг: заслуги у виробничій діяльності підприємств, закладів; заслуги в суспільній діяльності, діяльності некомерційних організацій; заслуги в діяльності муніципального управління; заслуги перед державою; б) залежно від здійснення соціально-активних дій: заслужена поведінка у звичайних та екстремальних умовах; в) залежно від характеру досягнутого загальноновизнаного результату: заслуги реальні та умовні [14, с. 21].

На нашу думку, заслуга державного службовця пов'язується із соціально корисною поведінкою державного службовця, яка підлягає оцінці та визнанню уповноваженим суб'єктом і може бути підставою для застосування до відповідного державного службовця заходів заохочення. Можна виділити такі основні ознаки заслуги державних службовців: 1) нею є передбачена нормами права поведінка державного службовця (заслужений вчинок, діяння); 2) така поведінка є вольовою, правомірною і корисною для суспільства і держави та пов'язується із «надвиконанням» державним службовцем посадових обов'язків; 3) заслужена поведінка підлягає оцінці зі сторони уповноважених суб'єктів (суб'єкта призначення – відносно державних службовців категорії «А», керівника державної служби в державному органі – відносно державних службовців категорій «Б» та «В»); 4) заслужена поведінка за умови позитивного визнання та схвалення уповноваженими на те суб'єктами може стати підставою для застосування до відповідного державного службовця заходів заохочення, а отже – підставою початку заохочувальної процедури, врегульованої законодавством; 5) вид заслуженої поведінки, яка може стати підставою заохочення державних службовців, визначається законодавством.

Правове регулювання заслуги як підстави заохочення державних службовців здійснюється багатьма нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Насамперед, варто відзначити Закон «Про державну службу» від 10.12.2015 р. У ст. 53 цього Закону закріплено, що за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі

заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами [1].

Іншим законом України, який регламентує питання заслуженої поведінки, є Закон України «Про державні нагороди України» від 16.03.2000 р. Державні нагороди України визначаються як вища форма відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною [2, ст. 1].

Указом Президента України «Про відомчі заохочувальні відзнаки» від 30.05.2002 р. передбачено, що відомчі заохочувальні відзнаки встановлюються з метою заохочення та відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання службових обов'язків працівників центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, що входять до сфери їх управління, військовослужбовців та працівників військових формувань, осіб рядового і начальницького складу, працівників державних правоохоронних органів, а також інших визначених осіб [8].

Окреме місце у правовому регулюванні заохочення державних службовців займають нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, які регулюють питання відомчого заохочення державних службовців та поряд з іншим визначають заслуги, за які застосовуються відповідні відомчі заохочувальні заходи. Аналіз законодавства України свідчить про наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують питання відомчих заохочувальних відзнак, у тому числі визначають підстави для їх застосування. Наприклад, серед таких правових актів можна відзначити:

– наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства освіти і науки України» від 30.07.2013 р. Цей наказ передбачає, що нагородження відомчими відзнаками проводиться: а) за особисті трудові досягнення

у професійній, службовій діяльності, бездоганну працю та особисті заслуги під час виконання службових обов'язків, пов'язаних з формуванням та забезпеченням реалізації державної політики у сфері освіти і науки, вагомий особистий внесок у розвиток освітньої галузі за підсумками навчального року та високі результати атестації педагогічних, наукових та науково-педагогічних працівників; б) з нагоди професійних свят; в) з нагоди ювілеїв підприємств, установ, організацій [3];

– наказ Міністерства закордонних справ України «Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України» від 05.02.2013 р. передбачає, що відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України встановлені з метою заохочення працівників дипломатичної служби України та відзначення їх трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання службових обов'язків в Міністерства закордонних справ України [4];

– наказ Міністерства енергетики України «Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства енергетики України» від 19.08.2020 р. встановлює, що відомчими відзнаками нагороджуються за вагомий внесок у розвиток паливно-енергетичного комплексу України (ПЕК), а саме: а) за зразкове виконання обов'язків, наслідком яких є технічні та економічні досягнення у ПЕК; б) за виконання особливо важливих і невідкладних завдань на високому професійному рівні; в) з нагоди ювілейних дат заснування підприємств ПЕК; г) з нагоди загальнодержавних та галузевих професійних свят [5];

– наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства соціальної політики України» від 01.08.2013 р. закріплює, що відомчі заохочувальні відзнаки встановлюються з метою заохочення та відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за багаторічну тривалу сумлінну працю, високий професіоналізм при виконанні службових обов'язків, зразкові та видатні досягнення, вагомий особистий внесок у справу, пов'язану з реалізацією державної соціальної політики України [6];

– наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Національного агентства України з питань державної служби» від 23.01.2013 р. Цей наказ передбачає можливість відзначення: а) нагрудним знаком – виключно

працівників НАДС за вагомий внесок у реалізацію державної політики у сфері державної служби; б) почесною грамотою або грамотою – працівників НАДС, його територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління НАДС, за особистий внесок у забезпечення реалізації державної політики у сфері державної служби, високі досягнення, сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків; в) подякою – працівників НАДС, його територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління НАДС, за сумлінне виконання службових обов'язків [7]. Як бачимо, має місце й диференціація нормативно-правового регулювання заслуги відносно окремих видів відомчих заохочувальних відзнак НАДС.

Більш повному розумінню особливостей підстав заохочення державних службовців сприятиме виокремлення видів заслуг. Заслуги державних службовців можна поділяти на види залежно від різних критеріїв, зокрема за:

1) природою заслуги державного службовця:

а) заслуга, в основі якої знаходиться одномоментний вчинок (наприклад, виконання державним службовцем особливо відповідального завдання); б) заслуга, в основі якої знаходиться (або складовою котрої є) тривала поведінка державного службовця (як-от багаторічна сумлінна служба тощо). Як приклад можна відзначити заслужений вчинок, що передбачає можливість застосування такої відомчої заохочувальної відзнаки МЗС, як почесна грамота Міністерства закордонних справ України. Такою почесною грамотою можуть заохочуватись працівники дипломатичної служби за трудові досягнення у виконанні завдань, покладених на МЗС, бездоганну працю на дипломатичній службі, стаж роботи яких у системі органів дипломатичної служби становить не менше 10-ти років та яким раніше оголошувалася Подяка Міністерства закордонних справ України [4];

2) ступенем заслуги державного службовця: а) звичайні; б) особливі. Поняття «особливі заслуги» у чинному законодавстві про державну службу не розкривається. Натомість Закон України «Про державні нагороди України» від 16.03.2000 р. містить як терміни «особливі заслуги», так і «видатні заслуги» (ст. 1, 7), Закон України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» від 01.06.2000 р. – «особливі заслуги» та «значні заслуги» (преамбула, ст. 1 та ін.). У свою чергу, визначення поняття «особливі заслуги» пропонується вченими у науковій літературі.

Зокрема, Л.Р. Біла-Тіунова підкреслює, що зміст поняття «особливі заслуги» тлумачиться через такі оціночні критерії, як: визначні трудові досягнення; видатні заслуги, особисті мужність і героїзм, передбачені Законом «Про державні нагороди України» [11, с. 383]. Д.А. Козачук під «особливими заслугами» пропонує розуміти «діяльність або окремих вчинок (вчинки), які гідні загального визнання, високої оцінки, створюють взірці для наслідування і відрізняються вищим за звичайне виконанням своїх обов'язків» [15, с. 16];

3) заходу заохочення, який може бути застосований за заслугу державного службовця:

а) заслуга, яка передбачає можливість відзначення державними нагородами України (особливі заслуги); б) заслуга, що передбачає можливість застосування дострокового присвоєння рангу державного службовця (особливі досягнення або виконання особливо відповідальних завдань); в) заслуга, що передбачає застосування відомчих заохочувальних відзнак (особисті досягнення у службовій діяльності, бездоганна служба, особливі заслуги тощо) та ін.;

4) сферою, у якій мала місце заслуга державного службовця (заслуги у сфері освіти і науки, соціальної політики, культури, молоді та спорту, економічного розвитку і торгівлі, фінансів, юстиції, закордонних справ та ін.).

Розглядаючи заслугу як підставу для застосування заохочення, вчені-правознавці наголошували на необхідності розроблення поняття складу заслуги. Склад заслуги сприймається як система ознак, закріплених у нормі права, що дозволяють охарактеризувати поведінку державного службовця як заслугу. Ґрунтовне дослідження складу заслуги здійснила Є.В. Тіпкіна. Вчена дійшла висновку, що для заслуги характерні елементи складу, аналогічні до тих, що властиві складу правопорушення. На думку Є.В. Тіпкіної, склад заслуги – це сукупність встановлених юридичних ознак (об'єктивних і суб'єктивних), що визначають вчинок як заслугу: суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт та об'єктивна сторона [19, с. 8]. Таку ж думку відносно складу заслуги висловлюють В.С. Бігун та Д.Г. Коритько: за аналогією зі складом злочину в теорії кримінального права відзначення державними нагородами (чи нагородження загалом) пропонується аналізувати в контексті чотирьох аспектів: об'єкт і суб'єкт, об'єктивна та суб'єктивна сторона заслуги [10, с. 189]. На нашу думку, аналіз складу заслуги як підстави заохочення державних службовців є важливим завданням, що потребує аналізу в межах окремого дослідження.

Висновки. Заслуга є підставою заохочення, що пов'язується з добровільним, соціально корисним, свідомо-вольовим, правомірним вчинком державного службовця, який позитивно оцінений, визнаний та схвалений зі сторони уповноважених на те суб'єктів. Види заслуженої поведінки державних службовців не є систематизованими, а визначаються в низці нормативно-правових актів (законах «Про державну службу»,

«Про державні нагороди України», підзаконних нормативно-правових актах Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо). Заслуги державних службовців можна поділяти на види залежно від різних критеріїв (за їх природою; ступенем; заходом заохочення, який може бути застосований по факту заслуженої поведінки; сферою реалізації та ін.).

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII., зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 3. Ст. 149.
2. Про державні нагороди України : Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2000. № 15. Ст. 587.
3. Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства освіти і науки України : наказ Міністерства освіти і науки України від 30.07.2013 р. № 1047, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 66. Ст. 2409.
4. Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України : наказ Міністерства закордонних справ України від 05.02.2013 р., № 41, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 17. Ст. 586.
5. Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства енергетики України : наказ Міністерства енергетики України від 19.08.2020 р. № 520. *Офіц. вісн. України*. 2020. № 65. Ст. 2124.
6. Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства соціальної політики України : наказ Міністерства соціальної політики України від 01.08.2013 р. № 469, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 66. Ст. 2408.
7. Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Національного агентства України з питань державної служби : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 23.01.2013 р. № 7, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 16. Ст. 564.
8. Про відомчі заохочувальні відзнаки : Указ Президента України від 30.05.2012 р. № 365/2012, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 42. Ст. 1599.
9. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1978. 145 с.
10. Бігун В.С., Коритько Д.Г. Філософія нагородного права як сфера правової політики та нагородної юстиції (на прикладі відзначення суддів державними нагородами України). *Проблеми філософії права*. 2008–2009. Т. VI-VII. С. 187–203.
11. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. Одеса, 2020. 511 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12488/%d0%94%d0%95%d0%a0%d0%96%d0%a1%d0%9b%d0%a3%d0%96%d0%91%d0%90-%d0%bf%d0%be%d1%81%d1%96%d0%b1%d0%bd%d0%b8%d0%ba.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (дата звернення: 27.02.2021).
12. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків : Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право / редкол. : Ю.П. Битяк (голова) та ін. 960 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
14. Киселева О.М. Поощрение как метод правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 197 с.
15. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.
16. Кузьменко О.В., Стрельченко О.Г. Феномен адміністративно-правового заохочування : монографія. Львів : Атлас, 2010. 204 с.
17. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід та ін. Київ : Наук. думка, 1972. Т. 3 «З» / ред. тому: Г.М. Гнатюк, Т.К. Черторизька. 744 с.
18. Службове право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 340 с.
19. Типикина Е.В. Заслуга как основание для правового поощрения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 27 с.
20. Чернецький Є.Є. Публічне адміністрування заохочень : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 220 с.

Koldashov A.O. SOME FEATURES OF MERIT AS A GROUND FOR ENCOURAGEMENT OF STATE SERVANTS

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of merit as a basis for encouraging state servants. It is emphasized that the merit of a civil servant is associated with socially useful behavior of a state servant, which is subject to assessment and recognition by the authorized entity and may be the basis for the application of incentives to the relevant state servant. The following main characteristics of the merit of state servants are defined: it is the behavior of a state servant provided by the norms of law (deserved behavior); such behavior is voluntary, lawful and beneficial to society and the state and is usually associated with the overfulfillment of the state servant's duties; deserved behavior is subject to assessment by authorized entities (the subject of appointment – in relation to state servants of category A, the head of state service in a public body – in relation to state servants of categories B and C); deserved behavior, subject to positive recognition and approval by authorized entities, may be the basis for the application of incentive measures to the relevant state servant, and therefore – the basis for the initiation of the incentive procedure regulated by law; the type of deserved behavior that may become the basis for the encouragement of civil servants is determined by law. It is outlined that the types of deserved behavior of state servants are not systematized, but are defined in a number of legislative acts (laws On Civil Service, On State Awards of Ukraine, acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies, etc.). Merit of state servants is divided into types depending on its nature, degree, measure of encouragement which can be applied upon the fact of the deserved behavior, sphere of realization of merit, etc.

Key words: civil servants, merit, rewarding, encouragement, stimulation.