

ЗМІСТ І СУТНІСТЬ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

CONTENT AND NATURE OF THE LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS

Хомишин І.Ю.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного
та інформаційного права

Національного університету «Львівська політехніка»

У статті розглянуто питання правового статусу державних службовців. Проаналізовано думки вчених щодо досліджуваної категорії. Визначено елементи статусу державного службовця.

Ключові слова: правовий статус, державний службовець, елементи правового статусу, права, обов'язки, відповідальність.

В статье рассмотрены вопросы правового статуса государственных служащих. Проанализированы мнения ученых по исследуемой категории. Определены элементы статуса государственного служащего.

Ключевые слова: правовой статус, государственный служащий, элементы правового статуса, права, обязанности, ответственность.

The article deals with the legal status of civil servants. Analyzed the views of scientists on the study category. Certain elements of the status of civil servant.

Key words: legal status, civil servant, legal status, rights, duties, responsibility.

Постановка проблеми. Інформатизація та стрімкі процеси глобалізації в українському суспільстві зумовлюють необхідність реформування системи державно-управлінських відносин, а отже, і встановлення нових вимог до формування апарату державних службовців. Важливими складовими реформи державної служби в Україні є зміна принципів та підходів щодо правового статусу державного службовця. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року окреслила низку проблем, які потребують розв'язання, серед яких важливими є положення щодо правового статусу державного службовця.

Стан дослідження. Питання стосовно правового статусу державних службовців досліджувалося такими вченими та фахівцями, як В.Б. Авер'янов, В.Л. Ортинський, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, В.В. Богуцький, В.Я. Малиновський, Ю.Н. Старілов та інші.

Метою цієї статті є дослідження поняття правового статусу державних службовців, визначення його елементів та аналіз напрацювань дослідників цього питання.

Виклад основного матеріалу. Категорія правового статусу державного службовця походить від більш загальної категорії – правовий статус особи. Правовий статус – становище того чи іншого суб'єкта в правовій реальності, що відображається в його взаєминах із суспільством і державою.

У залежності від суб'єкта його правовий статус наповнюється тими чи іншими елементами.

Правовий статус як юридична категорія визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що забезпечують нормальну життєдіяльність соціального середовища, характеризує реальну взаємодію держави та особи.

Природа, структура та зміст правового статусу як ключового поняття юридичної науки завжди були предметом вивчення як науковцями, так і практиками. У юридичній літературі існує декілька підходів до визначення змісту категорії «правовий статус» та його структури.

Деякі вчені самостійними елементами правового статусу особи називають громадянство, загальну правосдатність, гарантії, законні інтереси та юридичну відповідальність; інші – навпаки, деякі із згаданих вище елементів характеризують або як передумову (громадянство, правосдатність), або як другорядні елементи статусу (юридична відповідальність, законні інтереси), або як такі, що виходять за межі правового статусу (гарантії). Серед елементів

цієї категорії називають також правові норми, що закріплюють статус особи, правосуб'єктність, правові принципи та правовідносини статусного типу.

Найпоширенішим є визначення правового статусу як системи законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів й обов'язків особи. Правовий статус є засобом нормативного закріплення основних принципів взаємодії особи та держави.

Правовий статус громадян можна поділити на загальний, спеціальний та індивідуальний. Кожний громадянин має насамперед загальний статус, однаковий для всіх, і може бути одночасно носієм декількох правових статусів. Загальний статус особи визначається Основним Законом держави та конституційними законами. Він є загальним, узагальненим й однаковим для всіх незалежно від національності, релігійних переконань, соціального стану; характеризується стабільністю й визначеністю; передбачає рівність прав та обов'язків громадян, рівність усіх перед законом; є базовим для інших різновидів правового статусу; слугує основою для набуття конкретних суб'єктивних прав й обов'язків та реалізації відповідальності. Інколи спеціальний правовий статус доповнює загальний або ж впливає на нього, змінює чи обмежує. Спеціальний правовий статус свідчить про особливий правовий стан суб'єктів цієї групи відносин, характеризується властивим йому методом правового регулювання, оприлюднюється в нормах права. Спеціальний статус характеризує представника тієї або іншої соціальної групи, який наділений згідно із законами та іншими нормативними актами спеціальними, додатковими правами, обов'язками, обмеженнями та відповідальністю. Цей вид правового статусу обумовлений особливостями стану особи та потребами його функціональної спеціальної активності, наприклад, студент, пенсіонер, посадова особа, державний службовець. Спеціальний статус доповнює або обмежує загальний правовий статус. На відміну від загального статусу спеціальний статус має мінливий характер. Індивідуальний статус являє собою сукупність персоніфікованих прав та обов'язків у їх конкретних, природних та набутих здібностях й особливостях (стать, вік, сімейний стан, релігійні переконання). Він також має більш рухомий, ніж загальний правовий статус, характер: змінюється відповідно до тих змін, які відбуваються в житті людини. Індивідуальний адміністративно-правовий статус вказує на юридичний зміст і становище громадянина в суспільстві, конкретизує всю сукупність

конституційних прав і свобод людини та громадянина на території держави.

Означені статуси не існують відокремлено один від одного, вони перебувають у постійній взаємодії, є неподільними. Загальний правовий статус у всіх громадян – один, спеціальних статусів – багато, індивідуальних – стільки, скільки осіб мешкає в державі. Як наслідок, правовий стан конкретної фізичної особи може розглядатись як сума загального, спеціального та індивідуального статусів. Спеціальні статуси конкретизують загальний правовий статус на рівні окремих соціальних груп. Спеціальні статуси можуть знаходитися як у межах однієї галузі права (наприклад, державно-правовий статус депутата, статус підприємця, трудовий стаж пенсіонера), так і мати комплексний характер (статус посадової особи, неповнолітнього, військовослужбовця, державного службовця, працівника органів внутрішніх справ) [1, с. 414].

Специфіку адміністративно-правового статусу громадян відображають вік, громадянство, професійна діяльність. Залежно від віку адміністративно-правовий статус громадян можна поділити на статус пенсіонерів, осіб похилого віку й неповнолітніх. В Україні на всіх осіб, що постійно або тимчасово перебувають на її території, поширюється юрисдикція Української держави. Громадяни України мають ширший обсяг прав й обов'язків, ніж особа, яка не пов'язана відносинами громадянства, у тому числі й у сфері захисту, зокрема недопустимість видачі громадянина України іноземній державі, захист прав громадян за кордоном тощо. Статус громадянства виявляється через його специфіку щодо іноземців, осіб без громадянства, встановлених законами України «Про правовий статус іноземців» і «Про громадянство». Професійна діяльність, яка відображається на адміністративно-правовому статусі, – це діяльність державних службовців, суддів, народних депутатів. Їхнє правове становище полягає в забороні займатися певними видами діяльності, додаткових гарантіях недоторканості особи, пільгах. Із спеціальним адміністративно-правовим статусом громадян безпосередньо пов'язані адміністративно-правові режими, адже вони містять права й обов'язки суб'єкта, а також обмежують адміністративно-правовий статус громадян [2, с. 193].

Правовий статус державних службовців заслуговує особливої уваги, адже це особливий вид спеціально визначених і гарантованих державою норм, що характеризують місце державного службовця в суспільстві. Сутність статусу державного службовця, на наш погляд, полягає в тому, що це закріплена в нормах права спеціальна соціальна роль особи як представника держави, що виступає суб'єктом управлінської діяльності.

Державні службовці – це спеціальні суб'єкти публічного права. На думку Ю.П. Битяка, правовий статус державних службовців відображає сутність і зміст державно-службових відносин, поєднуючи при цьому елементи інституту державної служби від моменту вступу особи на ту чи іншу державну посаду до завершення роботи [3].

Ю.М. Старілов зазначає: «Правовий статус державного службовця включає такі складові: способи заміщення державних посад; нормування і організацію праці; вимоги, що висуваються до державних службовців; права і обов'язки, обмеження і заборони за посадою; проходження державної служби (атестація, підвищення по службі, присвоєння кваліфікаційного розряду, рангу, спеціального звання та ін.); засоби стимулювання і відповідальності» [4, с. 503]. Водночас дослідник робить висновок про те, що статус державних службовців – це диференційована та комплексна система, яка має вертикальну й горизонтальну структури. Вертикальний поділ полягає в розмежуванні видів державних службовців залежно від рівня державної служби. Горизонтальний поділ указує на безліч спеціальних напрямів у державній службі [4, с. 146]. Таким чином, Ю.М. Старілов акцентує увагу на двох аспектах поняття правового статусу

державного службовця: структурному та функціонально-статусному.

В.Я. Малиновський вважає, що «правовий статус державних службовців – це сукупність прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами і гарантовані авторитетом держави». Таке визначення поняття включає як перелік основних (на думку автора) елементів структури правового статусу, так і гарантування реалізації цих елементів державою [5, с. 41], тобто наявність самих елементів ще не є гарантією реалізації їх державним службовцем. Такої ж точки зору дотримуються А.П. Алексін і Ю.М. Козлов, які пишуть, що правовий статус державних службовців – це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою. При цьому вони виділяють й акцентують увагу на адміністративно-правовому статусі державних службовців, який характеризується такими аспектами: а) їх права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі; б) діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер [6].

Важливо також зазначити, що поняття правового статусу державного службовця складається з правового та організаційного аспектів [7]. Правовий аспект статусу державного службовця обумовлений змістом державно-службових правовідносин. Він визначається Конституцією України [8], Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» [9; 10] та іншими нормативно-правовими актами, які встановлюють вихідні концептуальні положення щодо формування сучасної кадрової політики в центральних і місцевих органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також у певній мірі шляхи її модернізації відповідно до сучасних потреб держави, суспільства та особистості. Характеризується цей аспект насамперед сукупністю прав, обов'язків, повноважень та обмежень. При цьому слід розрізняти загальні права, обов'язки, повноваження та обмеження, встановлені для всіх державних службовців, і посадові права, обов'язки, повноваження та обмеження, визначені для конкретних посад. Отже, правовий аспект статусу державного службовця проявляється як широта прав, коло обмежень та набір функціональних обов'язків, що залежать від посади, яку він обіймає. Організаційний аспект статусу державного службовця визначається місцем органу державної влади в структурі державного апарату, посадою, яку він обіймає в цьому органі. Важливо також й те, що організаційний аспект безпосередньо визначає значну кількість факторів правового аспекту статусу, про який йшлося вище. У суспільному ж визнанні статусу державного службовця надзвичайно важливе місце посідає громадська думка, що неформально визначає ставлення суспільства до державних службовців. Отже, важливими складовими статусу державного службовця є його позиція в структурі державного апарату та уявлення суспільства про місце, роль і значення такої позиції. Відповідно до цього можна стверджувати, що в громадській думці правовий статус державних службовців визначається ще й такими категоріями, як престиж, пошана, повага.

Таким чином, статус державного службовця передбачає: 1) безпосередню належність за родом професійної діяльності до підготовки, прийняття та впровадження рішень у сфері державного управління, причому ці дії, як правило, мають економічні та соціальні наслідки для всього суспільства або його певної частини; 2) наявність у державного службовця повноважень виступати від імені органу державної влади (тим самим від імені держави), відстоюючи загальнодержавний інтерес; 3) законодавче та нормативно-правове визначення компетентності, повноважень, прав, обов'язків, обмежень і відповідальності згідно

зі своєю посадою; 4) належність до особливої професійно-статусної групи, яка складається з професійно підготовлених до державної служби осіб. Ще однією важливою особливістю правового статусу державних службовців, що відрізняє його від правового статусу приватної особи та на яку слід звернути особливу увагу, є первинність обов'язків та похідне спрямування прав. Тобто завдання та функції державної служби за своєю природою зумовлюють необхідність закріплювати спочатку службові обов'язки й лише потім – службові права. Обов'язки державного службовця визначають сутність його службової діяльності, окреслюють коло поставлених завдань, визначають межі необхідної службової поведінки. Права ж спрямовані на забезпечення належних умов здійснення службової діяльності, створення реальних можливостей для здійснення службових завдань.

Як влучно зазначає М.І. Іншин, статус державних службовців залежить від умов, у яких проходить державна служба. Тому особливості статусу державного службовця можуть визначатися й суспільно-політичною або державно-правовою ситуацією, що виникає об'єктивно, наприклад введення режиму надзвичайного стану, мобілізація; інші встановлені спеціальними законами адміністративно-правові режими. У цих випадках зміст статусу державного службовця може змінюватися; службовці можуть отримувати додаткові права, повноваження; для них можуть встановлюватися особливі умови проходження служби та юридичної відповідальності [11].

Статус державних службовців знайшов своє вираження в III розділі Закону України «Про державну службу». Серед основних елементів статусу державного службовця законом виділені загальні обов'язки, права державних службовців, особливості їх дисциплінарної відповідальності. Окремо відзначені обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, а також необхідність декларування доходів особами, які претендують на зайняття посади державного службовця.

Обов'язки державного службовця закріплені в ст. 10 Закону України «Про державну службу» [9], а основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування – у ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [10]. Наступним важливим елементом правового статусу державних службовців є їх права. Права державних службовців перелічені в ст. 11 Закону України «Про державну службу» [9] та ст. 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [10]. Важливо звернути увагу на те, що з метою недопущення зловживань наданими повноваженнями та спрямування державних службовців на виконання службових завдань, законодавством встановлено систему обмежень та заборон у діяльності посадовців. Цей елемент також є невід'ємним у понятті їхнього правового статусу, а необхідність встановлення цих обмежень передбачена Конституцією України.

Ще в 2011 році була ухвалена, але так і не була введена в дію нова редакція закону «Про державну службу», яка передбачала радикальні та такі потрібні зміни в правовому регулюванні відносин державної служби, оскільки чинний Закон України «Про державну службу» ухвалений ще в далекому 1993 році, а тому багато його положень уже є застарілими, неактуальними й об'єктивно потребують змін. Закон від 17 листопада 2011 року мав набути чинності спочатку з 1 січня 2013 року, потім – з 2014 року, урешті-решт депутати вчетверте відтермінували дату набрання ним законної сили – до 1 січня 2016 року.

Основним моментом нового закону є питання правового статусу державних службовців, а саме :

– до переліку обов'язків державного службовця додано деякі нові: з повагою ставитися до державних символів України; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання та протидії корупції; запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

– у цьому законі вперше встановлюються вимоги до політичної неупередженості державного службовця, відповідно до яких державний службовець повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань; не має права організовувати страйки та брати в них участь;

– урегульовано питання захисту права доступу до державної служби та прав державного службовця;

– розширено коло осіб, які не можуть вступити на державну службу. До переліку таких осіб, зокрема, віднесено обмежено дієздатних осіб та осіб, які піддавалися адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання рішенням суду законної сили. Дещо уточнено перешкоди до вступу на державну службу осіб, які скоїли злочини;

– уперше на особу, яка вступає на державну службу, покладається обов'язок ще до призначення на державну посаду державної служби вийти зі складу виконавчого органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Закон визначає деякі заходи щодо запобігання корупції. У ньому вводиться норма, відповідно до якої в разі виникнення під час проходження державної служби відносин безпосередньої підпорядкованості між близькими особами, або якщо під час проходження державної служби державні службовці, підпорядковані один одному, стали близькими особами, вони зобов'язані невідкладно повідомити про це керівника державної служби в державному органі або їх апараті та самостійно вжити в п'ятнадцятиденний строк заходи для усунення таких обставин.

Сьогодні готується нова редакція Закону України «Про державну службу». Проект Закону України «Про державну службу» № 2490 від 30 березня 2015 року по-новому визначає інститут державної служби. Розділ 2 законопроекту по-новому визначає правовий статус державного службовця, більш детально регламентує його права та обов'язки. Досить детально в ст. 9 законопроекту визначаються особливості підпорядкування державного службовця та виконання наказу (розпорядження, доручення).

Нині однією з проблем для України залишається організаційна невизначеність умов здійснення службової діяльності вищими посадовими особами держави. За оцінками зарубіжних експертів, відсутність прозорих для громадськості умов зайняття ними посад та практика звільнення їх без правової мотивації, невизначеність відповідальності за невиконання поставлених завдань є перешкодою для подальшого розвитку демократичного суспільства.

Висновки. Аналізуючи наявні точки зору, можна зазначити, що поняття «правовий статус публічного службовця» є багатограним та різноаспектним явищем. Правовий статус публічного службовця похідний від інституту публічної служби, оскільки акумулює в собі основні завдання, функції, принципи, форми її організації та функціонування. Особливістю правового статусу публічного службовця є те, що він одночасно характеризується як сталістю й постійністю, так змінністю та динамічністю, що у свою чергу впливає на публічну службу.

З огляду на особливості публічної служби, її завдань і функцій, публічно-службові відносини, публічно-правовий характер діяльності публічного службовця вважаємо, що правовий статус публічного службовця слід розглядати як у широкому, так і у вузькому розумінні. У широкому розумінні правовий статус публічного службовця являє собою систему обов'язків, прав, правообмежень, етико-правових вимог, соціального захисту та відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою. У вузькому розумінні правовий статус публічного службовця становить систему обов'язків, прав і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
2. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия (теоретические проблемы субъективного права) / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1972. – 294 с.
3. Битяк Ю.П. Державні службовці / Ю.П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с
4. Старилов Ю.Н. Служебное право : [учебник] / Ю.Н. Старилов. – М. : Издательство БЕК, 1996. – 698 с.
5. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
6. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : Зерцало, 1996. – 608 с.
7. Лазор О. Д. Державна служба в Україні : [навч. посіб.] / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – К. : Дакор, 2005. – 472 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року. – К. : Юрінком, 2006. – 56 с.
9. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 490.
10. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
11. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ / М.І. Іншин // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 45–50.