

УДК 342.2(477)

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228505>

**Адамська Іюліта Петрівна**

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

ORCID: 0000-0002-7629-1567

e-mail: eolita@ukr.net

## **ПРАВА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОСНОВА ЇХ ПРАВОВОГО СТАТУСУ**

**Розглянуто особливості прав публічних службовців як основоположної складової їх правового статусу. Доведено, що права публічного службовця необхідно розкривати як комплекс визначених матеріально-економічних та соціальних благ, які гарантуються посадовцеві та забезпечують реалізацію його природних прав у ході здійснення професійної діяльності. Визначено три рівні (аспекти) прав державних службовців.**

**Ключові слова:** держава; публічна служба; публічні службовці; правовий статус; права; обов'язки.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні зміни у системі державного управління супроводжуються реформуванням публічної служби, залученням професійного кадрового складу, а також пошуком можливостей до стимулювання ефективної його діяльності на посадах із метою подальшої розбудови держави. Публічний службовець є одним із основних суб'єктів реформування публічної служби та, водночас, її об'єктом. Така подвійна функція пов'язана з тим, що публічні службовці як представники адміністративного корпусу публічного управління є основними суб'єктами формування реформаційної політики у сфері публічної служби, а також, за умови дотримання нормативно-правового законодавства, каталізаторами її реалізації. Водночас трансформаційні зміни стосуються і правового статусу публічних службовців, що своєю чергою здійснює вплив на формування їх прав та обов'язків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження вказаної проблематики є комплексним, оскільки вона містить питання декількох напрямів правової науки та безпосередньо стосується публічного управління. Юридичні аспекти розкриті у працях таких науковців, як З. Голован, М. Іншин, В. Костюк та інші. Так, З. Голован і В. Костюк розкривають правосуб'єктність у трудовому праві та співвідношення понять суб'єкти трудового права та суб'єкти трудових правовідносин у контексті державної служби. Основні права державного службовця як працівника досліджував М. Іншин.

Публічно-управлінські аспекти діяльності на державній службі досліджувала В. Гошовська; А. Сіцінський аналізував дисциплінарну та адміністративну відповідальність у сфері державної служби; В. Черепанов приділив значну увагу системі державного і муніципального управління тощо. Однак доцільно зауважити, що права публічних службовців недостатньо висвітлені в останніх наукових дослідженнях, що і обумовило актуальність обраної проблематики.

**Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на достатньо велику кількість досліджень із зазначеної проблематики, на сьогодні подальші дослідження полягають у поглибленні особливостей прав публічних службовців.

Мета дослідження – розкрити особливості прав публічних службовців як основоположної складової їх правового статусу.

**Виклад основного матеріалу.** Державна служба є публічною, професійною, політично об'єктивною діяльністю з практичного здійснення публічними службовцями функцій та завдань держави. Для наукового висвітлення питання про формування правового статусу публічних службовців на основі їх сукупних прав необхідно, на нашу думку, виділити три рівні (аспекти) права, а саме:

– приватне право – спільне право для всіх громадян, що надається Конституцією України і, відповідно, є природним і невід'ємним правом кожного державного службовця;

– трудове право – право на працю, що надається відповідно до Кодексу законів про працю України і яке беззаперечно поширюється на всіх працівників державних інституцій;

– публічне право – право представляти державу, що надається відповідно до Закону “Про державну службу України”.

Логіка поєднання вказаних типів прав полягає у тому, що кожен наступний рівень є конкретизацією або уточненням попереднього і водночас обмежує рамки чинності попереднього.

Насамперед необхідно зосередитися на приватному праві. Це є складова правового статусу публічних службовців, чії права базуються на правах громадян України, що визначені Конституцією. Відтак приватним правом забезпечується свобода та автономність особистості, незалежність та самостійність приватної особи, що є підґрунтям та гарантією розвитку таких сфер, як: ринкова економіка, демократія, громадянське суспільство. Цей аспект прав охоплює сукупність відносин, учасники яких не підпорядковуються жодній примусовій владі та є відокремленими від безпосередньо державної влади, що і зумовлює їх природність або приватність.

Основний Закон України забезпечує публічному службовцю, як і всім громадянам України, такі права: ст. 28 – на повагу до його гідності; ст. 29 – на свободу та особисту недоторканність; ст. 30 – на недоторканність житла; ст. 31 – 35; 43; 45 – 49; 53; 59 – на решту прав та гарантій. Окрім того, адміністративно-правовий статус публічного службовця нарівні із

загальними особливостями правового статусу (загальні функції, теоретична будова системи правовідносин) передбачає низку ознак, що забезпечують такому статусу якісну та кількісну визначеність. Іншими словами, встановлення подібних головних властивостей дає змогу інтегрувати та впорядкувати велику кількість характеристик, що існують у різних сферах права, в межах однієї правової конструкції.

Що стосується трудового права, зауважимо, що “основою життєдіяльності будь-якої суспільної організації є трудова діяльність людини, що у цивілізованому суспільстві фактично повністю урегульована нормами права. Одним з видів трудової діяльності є проходження державної служби. Відповідно зайняті на державній службі працівники наділені певним колом прав для виконання своїх трудових функцій” [1]. Публічним службовцем може стати особа, яка займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), отримує заробітну плату завдяки фінансуванню з державного бюджету та виконує визначені для певної посади зобов’язання, що мають прямий зв’язок зі здійсненням завдань і функцій такого державного органу, а також додержується порядку державної служби [2]. Зазначені властивості спричиняють своєрідність втілення права на працю: визначення додаткових вимог під час призначення на державну службу щодо стану здоров’я, ділових, індивідуальних та моральних характеристик кандидатів, віку, ступеня освіти; конкретної низки обмежень і заборон, що мають зв’язок із виконанням державної служби.

Як відомо, “суб’єкт права – це категорія, яка охоплює всіх осіб, наділених відповідною правосуб’єктністю і які потенційно мають можливість вступити в певні правовідносини. Будучи суб’єктом трудового права, особа має здатність та можливість користуватися певними правами та виконувати відповідні обов’язки. Вступаючи до трудових правовідносин, така особа стає конкретним суб’єктом, що має чітко визначені права та може реально їх реалізовувати. Так, особа, яка є суб’єктом трудового права, лише потенційно може користуватися своїми правами. Тільки з моменту набуття статусу суб’єкта певних трудових правовідносин вона реально починає користуватися наданими їй правами” [3]. Загалом, суб’єктом права є той, хто бере участь у суспільно-правових відносинах, цей учасник має конкретний перелік юридичних прав та обов’язків. Як зазначає В. Гошовська, “це поняття містить у собі такі взаємопов’язані критерії:

- соціальні, які передбачають участь особи у суспільних відносинах як відокремленого елемента, що здатний самостійно реалізовувати свою волю;
- юридичні, що передбачають наявність комплексу прав та обов’язків у певному колі суспільних відносин” [4].

Основною властивістю суб’єкта права є його правосуб’єктність. Науково-теоретичний аналіз розвитку теорії права дає змогу зауважити, що за останній період сформульовано низку концептуальних підходів до розуміння правосуб’єктності та її ознак крізь призму взаємозв’язку із категоріями “суб’єкт права”, “права та обов’язки” [5]. Зокрема,

правосуб'єктність як правова категорія встановлює за громадянином змогу бути задіяним у правовідносинах, іншими словами, бути суб'єктом права. Ця категорія синтезує дві складові, а саме: перша – правоздатність, яка є спроможністю мати конкретні суб'єктивні права та обов'язки, а друга – це дієздатність, іншими словами, здатність і змога отримати права та обов'язки, втілювати їх через право. Кожен громадянин має правосуб'єктність, що містить правоздатність, іншими словами, здатність володіти правами, дієздатність, що визначає змогу особи втілювати ці права.

Отже, суб'єктами трудового права є особи, які потенційно є учасниками трудових та інших, міцно споріднених із трудовими, відносин, які встановлені принципами трудового права, надані чинними законами трудовою правосуб'єктністю, що з часу вступу в трудові правовідносини трансформується на фактичні, гарантовані державою трудові права й обов'язки. Зважаючи на це, задля вирішення питання, чи є публічні службовці суб'єктами трудового права, потрібно визначити існування в таких особистостей трудової правосуб'єктності як ймовірної змоги мати трудові права та обов'язки, через власну діяльність отримувати суб'єктивні права та здійснювати обов'язки, та, окрім того, бути юридично відповідальним, тому що, беручи участь у певних правовідносинах, особа (суб'єкт права) одержує конкретний правовий статус як комплекс належно визначених прав та обов'язків, які встановлені принципами трудового законодавства.

Зміст правового статусу публічного службовця визначається через його основні права та обов'язки. Це дає змогу чітко виділити функціональне спрямування та структуру правового статусу публічного службовця і, таким чином, попередити дублювання або суперечливість окремих завдань, які він повинен виконувати у межах своєї професійної діяльності. Зважаючи на це, можемо зробити висновок, що “обов'язками публічного службовця” є комплекс типових професійних завдань, відповідно до займаної ним посади, що передбачає володіння певною сукупністю теоретичних знань та практичних навиків, необхідних для якісного керування окремою сферою державного управління, в межах якої він здійснює свою діяльність. Водночас сутність поняття “права публічного службовця” можна розкрити як комплекс визначених матеріально-економічних та соціальних благ, які гарантуються посадовцеві та забезпечують реалізацію його природних прав у ході здійснення професійної діяльності. В аспекті зазначеного питання щодо правового статусу публічного службовця доцільно зауважити, що суб'єктам трудового права притаманні такі специфічні риси:

- а) це фізичні або юридичні особи, держава або її органи;
- б) вони потенційні учасники трудових та решти правовідносин, що міцно пов'язані з ними;
- в) зазначені правовідносини цих суб'єктів встановлені приписами трудового права;
- г) особи, згідно з чинними правовими приписами, отримують конкретні суб'єктивні права та юридичні обов'язки;

д) отримані трудові права та обов'язки повинні належно гарантуватися державою;

е) втілювати трудові права та брати на себе обов'язки вони мають змогу тільки у разі вступу в трудові правовідносини.

Що стосується публічних прав, доцільно зазначити, що публічний службовець повинен мати ймовірну, визначену законодавством змогу представляти державу. Як зазначає В. Черепанов, “публічний службовець – це особа, яка тісно пов'язана з апаратом (або органом) державного управління відносинами служби. Тобто, публічним службовцем є особа, яка надає за винагороду (платню) свої особисті професійні або технічні послуги з метою здійснення управлінським апаратом держави покладених на нього функціональних обов'язків” [6]. Окрім того, публічний службовець як працівник державного органу постійно задіяний у робочому процесі, його робота постійно інтелектуальна. Оскільки, незважаючи на те, яку форму роботи (здійснює функції) виконує працівник, їх класифікують на робітників, службовців, спеціалістів, управлінців (керівників). При цьому працівник має змогу займати в органі державної влади посаду державної служби, посаду патронатної служби та, до того ж, посаду працівника державного органу, який здійснює функції стосовно обслуговування.

Потрібно звернути увагу на висловлювання А. Сіцінського про те, що “правовий статус відображає тісні зв'язки публічного службовця з органами державної влади та управління. Внаслідок цього адміністративно-правовий статус таких осіб, з одного боку, являє собою базу для становлення і реалізації інших конституційних прав та обов'язків, а з іншого – безпосередньо входить у будь-який інший правовий статус, як його найважливіша складова частина” [7]. Таким чином, правовий статус публічного службовця – це система прав, які йому надаються, а також сукупність покладених на нього обов'язків, що враховує певні заохочення, заборони та обмеження, а також заходи юридичної відповідальності за невиконання або неналежний рівень виконання професійних обов'язків, покладених на нього відповідно до посадової інструкції.

Відтак, публічні права службовця здобувають деяку своєрідність через властивості трудових відносин, суть яких – державно-управлінська діяльність із характерним їй призначенням організаційно-розпорядчого спрямування. Своєрідність правового статусу публічних службовців відображається в правовідносинах у специфічній послідовності вступу на державну службу (потрібне виявлення волі вищого органу, який не є стороною трудового договору, проте надає службовцеві конкретні повноваження), в деяких ознаках виконання (обмеженнях і відповідальності, що підвищена) служби, що мають гарантувати вдале втілення наданих повноважень стосовно управління (окреслення способів встановлення ступеня кваліфікації, формування підґрунтя для його покращення, дотримання своєрідного правового порядку, виконання службового призначення, що передбачає здебільшого імперативні ознаки впливу правових принципів, а також правові взаємозв'язки “влади – підкорення”), в

додаткових причинах звільнення зі служби. Правовому становищу публічних службовців притаманна низка пільг і прерогатив, які можна вважати особливою компенсацією за підвищені вимоги та відповідальність, яких вони мають дотримуватися під час державно-службової діяльності.

Аналізуючи українське законодавство, доцільно зауважити, що в Україні державна служба є значущим інститутом прямої участі громадян в управлінні державними справами. Іншими словами, державна служба – це системні та професійні діяння для гарантування втілення державними органами власних владних повноважень. Водночас необхідно зазначити, що статус посади встановлює розмір правосуб'єктності публічного службовця та його соціально-правовий стан. Як відомо, посада є початковим соціально-організаційним структурним елементом державного органу чи закладу, що встановлює конкретні кваліфікаційні вимоги до професійної підготовки кандидатів на вакансію. Утворення, змінність і припинення відносин у галузі державної служби виконуються згідно з чинними правовими нормами, що містять державно-владні та адміністративно-правові властивості.

Право вступу на державну службу України надано їй громадянам, які досягли 18 років, мають належний ступінь знань державної мови, володіють професійною освітою і відповідають вимогам, що визначені законами України для певного рангу публічних службовців. Зауважимо, що у випадку проходження (вступу) на державну службу забороняється визначення безпосередніх або опосередкованих обмежень чи прерогатив залежно від майнового і посадового стану, статі, місця проживання, походження, національності, існування чи відсутності громадянства України, поглядів, мови, відношення до релігії, приналежності до громадських формувань.

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** На основі всього вищезазначеного, можемо зробити висновок, що права публічного службовця необхідно розкривати як комплекс визначених матеріально-економічних та соціальних благ, які гарантуються посадовцеві та забезпечують реалізацію його природних прав у ході здійснення професійної діяльності. Виділено три рівні (аспекти) прав державних службовців, а саме: приватне право; трудове право; публічне право. Відтак, приватним правом забезпечується свобода та автономність особистості, незалежність та самостійність приватної особи. Відносини праці, які виникають у діяльності публічних службовців, є елементом загальної системи трудового права. Водночас публічні службовці виконують свої трудові функції особисто й повинні підкорятися правилам службової дисципліни, які встановлюються як на локальному, так і на державному рівнях. У ході використання праці публічних службовців виникають трудові відносини, які характеризуються особливістю службових функцій та рівнем відповідальності за прийняття рішень державного значення.

Перспективами подальших розвідок є аналіз стану захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України, дослідження проблематики удосконалення організаційного забезпечення захисту прав

публічних службовців та дотримання прав публічних службовців як оптимізаційного засобу побудови ефективної держави в Україні.

### Список використаної літератури

1. Іншин М. Основні права державного службовця як працівника // Публічне право. 2018. № 3. С. 140—146.
2. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.02.2020).
3. Голован З. С. Суб'єкти трудового права та суб'єкти трудових правовідносин: співвідношення понять та змісту // Форум права. 2007. № 1. С. 23—25.
4. Гошовская В. Управление в государственной службе // Право и экономика. 2016. № 9. С. 45—60.
5. Костюк В. Л. Правосуб'єктність у трудовому праві: проблеми теорії та практики. Київ : Видавець: Карпенко В. М., 2012. С. 92.
6. Черепанов В. Система державного і муніципального управління. Київ : Норма, 2016. 292 с.
7. Сіцінський А. Дисциплінарна та адміністративна відповідальність у сфері державної служби // Актуальні проблеми права. 2016. № 3. С. 42—49.

*Статтю подано: 01.12.2020*

*Статтю схвалено: 22.12.2020*

**Adamska Iolita Petrivna**

*Postgraduate student of the Lviv Regional Institute of Public Administration  
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-7629-1567

e-mail: eolita@ukr.net

## RIGHTS OF CIVIL SERVANTS AS THE BASIS OF THEIR LEGAL STATUS

**Problem setting.** The civil servant is one of the main objects of public service reform and, at the same time, its subject. This is due to the fact that civil servants, as representatives of the senior public service, are the main actors in the formation of reform policy in the field of public service, as well as, subject to regulatory legislation, catalysts for its implementation. At the same time, transformational changes affect the legal status of public servants, which in turn affects the formation of their rights and responsibilities.

**Recent research and publications analysis.** It was found that the issue of the rights of public servants is insufficiently covered in recent research, which has led to the relevance of the selected issues.

**Highlighting previously unsettled parts of the general problem** is to reveal the essence and content of the rights of public servants as a fundamental component of their legal status.

**Paper main body.** Research has shown that the legal status of a public servant should be understood as a system of rights granted to him, as well as a set of responsibilities imposed on him, including certain incentives, prohibitions and restrictions, as well as measures of legal liability for non-compliance or improper level of performance of professional duties assigned to him in accordance with the job description. The essence of the concept of “rights of a public servant” should be understood as a set of certain material, economic and social benefits that are guaranteed to the official and ensure the realization of his natural rights in the course of professional activity.

**Conclusions of the research and prospects for further studies.** It is concluded that the rights of a public servant can be disclosed as a set of certain material, economic and social benefits that are guaranteed to the official and ensure the realization of his natural rights in the course of professional activity. There are three levels (aspects) of the rights of civil servants, namely: private law; Labor Law; public law. Thus, private law ensures the freedom and autonomy of the individual, the independence and autonomy of the individual. Labor relations arising in the activities of public servants are an element of the general system of labor law. At the same time, public servants perform their job functions personally and must obey the rules of official discipline, which are established at both the local and state levels. In the course of using the labor of public servants, labor relations arise, which, however, are characterized by the peculiarity of official functions and the level of responsibility for decision-making of state importance. Prospects for further research are the analysis of the state of protection of the rights of civil servants in modern Ukraine, the study of improving the organizational protection of the rights of civil servants and compliance with the rights of civil servants as an optimization tool for building an effective state in Ukraine.

**Key words:** state; public service; public servants; legal status; rights; responsibilities.

### References

1. Inchyn, M. (2018). Osnovni prava derzhavnoho sluzhbovtisia iak pratsivnyka. *Public law*, Issue 3, pp. 140-146 [in Ukrainian].
2. Pro derzhavnu sluzhbu. № 889-VIII. (2015) [in Ukrainian].
3. Holovan, Z. S. (2007). Subiekty trudovoho prava ta subiekty trudovykh pravovidnosyn: spivvidnoshennia poniat' ta zmistu. *Law Forum*, Issue 1, pp. 23-25 [in Ukrainian].
4. Hochovskaia, V. (2016). Upravlenye v hosudarstvennoj sluzhbe. *Law and Economics*, Issue 9, pp. 45-60 [in Russian].
5. Kostiuk, V. L. (2012). *Pravosubiekhnist u trudovomu pravi: problemy teorii ta praktyky*. Kyiv: Vydavets: Karpenko V. M. pp. 92 [in Ukrainian].
6. Cherepanov, V. (2016). *Systema derzhavnoho i munitsypal'noho upravlinnia*. Kyiv: Norma. pp. 292 [in Ukrainian].



7. Sitsinskyj, A. (2016). Dystsyplinarna ta administratyvna vidpovidalnist u sferi derzhavnoi sluzhby. *Current issues of law*, Issue 3, pp. 42-49 [in Ukrainian].

*Paper submitted: 01.12.2020*

*Paper accepted: 22.12.2020*

**Цитування:** Адамська І. П. Права публічних службовців як основа їх правового статусу // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. URL : [www.dv.lvivacademy.com](http://www.dv.lvivacademy.com). (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228505>).

**Citation:** Adamska, I. P. (2020). Prava publichnykh sluzhbovtziv yak osnova yikh pravovoho statusu. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : [www.dv.lvivacademy.com](http://www.dv.lvivacademy.com). (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228505>).