

УДК 342.9

Н.О. РУНОВА, канд. юрид. наук, Київський міський нотаріальний округ

ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ: АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ ПЕРСПЕКТИВ

Ключові слова: державні службовці, законодавчі перспективи

Метою даної статті є визначення недоліків запропонованого для закріплення обсягу поняття державний службовець в рамках законопроекту № 8306. Те, що сучасний Закон України «Про державну службу» вже не відповідає вимогам сьогодення і потребує вдосконалення, не є питанням. Разом з цим не можна суперечити, що лише прийняття нового закону є адекватним сучасним трансформаціям державно-службових відносин. На сьогодні активно розробляється законопроект «Про державну службу» № 8306 від 25.03.2011 р., вперше внесений на розгляд у березні 2011 р. Президентом України.

Задля досягнення означеної мети необхідним вважаємо порівняти обсяги категорії «державний службовець» відповідно чинному Закону України «Про державну службу» та проекту № 8306; визначити недоліки закріпленого на сьогодні і запропонованого в рамках проекту поняття «державний службовець»; проаналізувати кожну категорію службовців, для яких на сьогодні і в перспективі пропонується особливе правове регулювання служби на предмет доцільності надання їм статусу державного службовця.

За основу дослідження взято праці таких науковців, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, В.М. Редкоус, Ю.М. Старілов тощо.

Запропоновані для закріплення дефініції «державна служба», «державний службовець», «посада» і «посадова особа» в рамках законопроекту № 8306 мають як спільні так і розбіжні ознаки порівняно з закріпленими на сьогодні. Аналогічно чинному Закону Украї-

ни «Про державну службу» [1] визначення категорії «державна служба» у вказаному Проекті запропоновано надавати через професійну діяльність державних службовців – громадян України, які займають посади державної служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті (для порівняння взято текст законопроекту до другого читання 01.11.2011 р. [2]). Таке визначення державної служби аналогічно закріпленому на сьогодні відображає вузький обсяг відповідної категорії. Так само як і закріплене на сьогодні визначення окреслює предмет правового регулювання у сфері державної служби видом суспільне корисної діяльності щодо практичного здійснення завдань та функцій держави службовцями державних органів та їх апаратів, що фінансується за рахунок державних коштів. Додавання ознаки належності до громадянства України при визначенні критеріїв віднесення особи до категорії державних службовців цілком відповідає виділеним критеріям вузького розуміння державної служби.

Водночас, комплексний аналіз положень вказаних актів дає підстави стверджувати про принципово розбіжне визначення сфери їх дії, засноване на розбіжному визначенні обсягу категорії «державний службовець».

Новелою проекту є спроба конкретизації переліку завдань та функцій, безпосередньо з реалізацією та виконанням яких повинна бути пов'язана особа задля визначення такої службовцем (п.2 ч.1 ст.1 Проекту, в якому надається визначення поняття «державний службовець» [2]). При визнанні необхідності здійснення даної конкретизації, слід зауважити, що включенням до запропонованого переліку різновидів державно-службової діяльності такої як «здійснення інших заходів, безпосередньо пов'язаних із реалізацією завдань і функцій держави» така «спроба» не вносить ясності у вирішення проблеми предмету правового регулювання у сфері відносин організації і функціонування державної служби. Введення до переліку цього неконкретного напрямку діяльності державного службов-

ця за визначенням експертів Головного науково-експертного управління залишає запропонований перелік відкритим для подальшого розширення сфери державної служби, хоча інші положення проекту, як вбачається, навпаки, спрямовані на її звуження [3]. Тому і спроба конкретизації визначення посади державної служби (п.5 ч.1 ст.1 Проекту з посиланням на п.2 ч.1 ст.1) порівняно з закріпленням на сьогодні визначенням за рахунок визначення меж повноважень, в рамках яких повинні окреслюватися посадові обов'язки, також вбачається сумнівною.

Лише вичерпність переліку завдань та функцій, безпосередньо з реалізацією та виконанням яких повинна бути пов'язана особа задля визначення такої службовцем може внести ясність у обсяг категорії державна служба і державний службовець. У цьому контексті доречно навести перелік видів діяльності державних службовців РФ, запропонований Ю.М. Старіловим. На думку науковця, діяльність державних службовців проявляється різним чином, зокрема, державні службовці: 1) реалізують повноваження розпорядчого, регулюючого характеру, тобто функції так званого позитивного державного управління у всіх сферах державного будівництва; 2) здійснюють юридично-владні приписи для різних суб'єктів права в системі управлінської ієрархії (видають накази і розпорядження, дають вказівки і т. ін.); 3) реалізують юрисдикційні дії, тобто застосовують заходи державного примусу до юридичних і фізичних осіб; 4) здійснюють організаційні дії і матеріально-технічні операції (проводять наради, конференції, засідання тощо); 5) здійснюють дії, спрямовані на забезпечення і захист прав і свобод громадян [4, с.621–622].

Щодо статусу службовців, окремо перерахованих у ст.9 чинного Закону України «Про державну службу» [1] питання нібито остаточно вирішується. У законопроекті «Про державну службу» пропонується виключити із сфери його дії значне коло осіб, включаючи Президента України, членів Кабінету Міністрів України, народних депутатів України,

працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини, суддів тощо. Водночас, аналізуючи вказане положення законопроекту, експерти Головного науково-експертного управління наголошують на незрозумілості мети, яка переслідується у проекті: «підкреслити, що за характером діяльності органів, обсягом компетенції на конкретній посаді, специфікою виконуваної функції вказані особи перебувають на державній службі, але при цьому на вказаних осіб поширюється дія спеціальних законів (як це має місце на даний час), чи однозначно вивести визначених осіб з категорії державних службовців, з чим не можна беззастережно погодитись» [3].

Вважаємо за доцільне зробити уточнення щодо перспективного статусу перелічених категорій службовців у ч.2 ст.2 законопроекту, чим остаточно підтвердити «побоювання» експертів з приводу їх позбавлення статусу державних службовців. А саме, вважаємо за доцільне звернутися до переліку суб'єктів відповідальності за корупційні порушення, закріпленому у ст.4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [5]. В цьому переліку серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування окремо виділені державні службовці (п.«в» п.1 ч.1 ст.4), а також Президент України, члени Кабінету Міністрів України (п.«а» п.1 ч.1 ст.4), окремо – народні депутати України (п.«б» п.1 ч.1 ст.4), військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань (п.«г» п.1 ч.1 ст.4), особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ (п.«д» п.1 ч.1 ст.4), судді (п.«т» п.1 ч.1 ст.4), посадові та службові особи органів прокуратури (п.«е» п.1 ч.1 ст.4). Це означає ніщо інше, як розмежування вказаних категорій службовців з відсутністю статусу державних службовців у всіх перерахованих осіб, уповноважених на виконання функцій держави, але винесених за межі п.«в» п.1 ч.1 ст.4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Щодо Президента України та членів Кабінету Міністрів України, то аналіз положень

законопроекту «Про державну службу», на наш погляд, дає підстави стверджувати про дотримання його авторами концепції розмежування політичних посад і посад державної служби, а отже, – політичних діячів і державних службовців. З цього приводу В.С. Ківалов вказує, що визначення поняття «державний політичний діяч» чинне законодавство про державну службу Україні не передбачає. В юридичній науці з цього приводу висловлюються різні думки. Їх узагальнення дає можливість стверджувати, що до цієї категорії слід віднести посади Президента України, народних депутатів, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників міністрів. До державних політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад та місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади [6, с.155].

Пропозиція є цілком логічною, враховуючи, що Указом від 29.05.2001 р. «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» було встановлено, що «посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних» [7].

Доцільно вказати, що аналогічне положення стосовно статусу президента і членів уряду містить Федеральний закон про основи державної служби РФ [8], виводячи за межі категорії «державний службовець» Президента, міністрів, губернаторів та інших осіб, що заміщають державні посади категорії «А» відповідно Зведеному переліку державних посад Російської Федерації, затвердженому Указом Президента Російської Федерації від 11.01.1995 р. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации». А саме, посади, встановлені Конституцією РФ, федеральними законами, конституціями, статутами суб'єктів РФ для безпосереднього виконання повноважень державних органів. При цьому доречно зазначити, що до категорії «А» за законодавством РФ віднесені не тільки полі-

тичні посади, але і діяльність суддів. Це є підставою для визначення державних посад категорії «А» політико-судовими [9, с.216]. У вітчизняному законопроекті «Про державну службу» суддів аналогічно викладеному вище варіанту визначення обсягу категорії державна служба у РФ пропонується вивести зі сфери дії акту, позбавити статусу державних службовців.

Водночас, пропозиції стосовно виведення за межі категорії «державна служба» таких службовців, як Президент України, члени Кабінету Міністрів України, судді, здаються достатньо виваженими лише на перший погляд. При відсутності інших законодавчих актів, що визначають систему служби в державі, її структурні компоненти, правовий статус державних політичних діячів, діяльність яких утворює окремих від державної вид служби, інші принципово важливі питання організації і функціонування як інститут державної служби, так і діяльності політичних діячів, стверджувати про доцільність виведення перелічених категорій службовців зі сфери дії закону, що пропонується для прийняття, передчасно.

С.В. Ківалов підкреслює, що питання розмежування понять «державний службовець» і «державний політичний діяч» надзвичайно важливе і складне. Політичний характер зазначених посад не зводиться до факту обов'язкової належності вищезазначених осіб до певної політичної партії (критерій не обов'язковий, хоча і цілком можливий). Специфіка статусу державних політичних діячів виявляється в наступному: а) особливий порядок призначення (або обрання) на посади державних політичних діячів, який регламентується насамперед Конституцією України; б) специфічний порядок звільнення з посад зазначених осіб та припинення їх повноважень; в) особливий вид відповідальності – політичної, яка носить відкритий публічний характер (усунення з посади; оголошення резолюції недовіри; відставка; необрання повторно Президента чи народного депутата як опосередковане «притягнення до відповідальності», процедура імпічменту) [6, с.156].

Водночас, кроком назад буде об'єднання в рамках закону про державну службу державних політичних діячів та державних службовців. Тому іншого, окрім активної роботи над комплексним законодавством про службу в державі, а не лише над проектом закону про державну службу, шляху немає.

Позиція ж позбавлення суддів статусу державних службовців (у разі виділення окремих категорій службовців в рамках ч.2 ст.2 законопроекту № 8306 з цією метою) є, на наш погляд, недостатньо обґрунтованою. Безпідставність визначення судді політичним діячем за умови неможливості належності професійних суддів до політичних партій та профспілок, участі у будь-якій політичній діяльності є очевидною. А от щодо статусу державного службовця питання не є однозначним. Пояснюється це тим, що статус судді, з одного боку, є специфічним відносно статусу державного службовця. Підстави виникнення і припинення державно-службових відносин, діяльність суддів виключно щодо здійснення правосуддя, відсутність кар'єрного росту, інші особливості проходження служби на посаді судді відрізняють статус цього незалежного службовця від загально встановленого в рамках інститут державної служби.

З іншого – специфіка статусу судді не перекреслює виконання суддями певних завдань і функцій держави. Як вказує Ю.П. Битяк, державна служба залежно від форми діяльності поділяється на види: державна служба в апараті законодавчих органів, державна служба в органах виконавчої влади (органах державного управління та їх апараті), державна служба в судових органах та органах прокуратури. Цим, на думку науковця, «підкреслюється, що державна служба, будучи завжди органічно пов'язаною з державою, в реальній дійсності втілюється у виконання певних завдань і функцій держави – законодавчих, виконавчих, судових, прокурорсько-наглядових; її напрямки фактично відповідають основним формам державної діяльності» [10, с.86]. Як бачимо, таким чином, є підстави заперечувати виведення з категорії «державна

служба» діяльності не тільки суддів, а й прокурорсько-слідчих працівників, яким присвоюються класні чини. Як знову ж таки вказує Ю.П. Битяк, «конституційні засади поділу єдиної державної влади на відповідні самостійні гілки дозволяє також виділити державну службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Служба в органах прокуратури та їх апараті залишається поза межами наведеної схеми, але за своєю суттю є державною... Логічно, що прокурори та інші працівники прокуратури є державними службовцями, оскільки виконують свої функції від імені держави (функції держави). Прокурори, їх перші заступники, заступники, помічники, слідчі мають свої відповідні класні чини (звання). Службовці апарату органів прокуратури є, на наш погляд, державними службовцями, що мають належати до відповідних категорій і рангів [11, с.62–63].

Що стосується військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, то позбавлення таких службовців статусу державних також не є однозначним. Як вказує Л.М. Редкоус, військовій службі притаманні всі основні ознаки і риси державної служби (основи і принципи організації, функціонування та розвитку; діяльність військовослужбовців здійснюється в складі державних органів і організацій, виконується від імені та в інтересах держави, обмежена рамками наданих військовослужбовцю повноважень, характеризується переважанням відносин влади і підпорядкування; військовослужбовці мають спеціальний правовий статус, що встановлюється державою, забезпечуються з бюджету відповідними видами забезпечення, що представляють собою форму винагороди за працю) [12, с.28]. Отже, винесення такої служби за межі державної слід переглянути.

Вказівка щодо виключення зі сфери дії закону працівників державних підприємств, установ та організацій, а також інших

суб'єктів господарювання державної форми власності, крім осіб, які займають визначені законодавством посади державної служби у центрах зайнятості Державної служби зайнятості, Національній академії державного управління при Президентові України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України, цілком логічно доповнює визначення державної служби і державного службовця, запропонованих для закріплення у ст.1 законопроекту [2]. В сукупності вказані положення означають закріплення вузького обсягу категорії «державна служба».

Щодо працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, то, як вказує Ю.П. Битяк, діяльність допоміжного персоналу пов'язана з виконанням матеріально-технічних дій (операцій), які не тягнуть за собою юридичних наслідків, але мають велике значення в управлінській практиці, оскільки в процесі такої діяльності готуються умови для здійснення юридично значущих дій [10, с.91]. Тенденція звуження обсягу категорії «державна служба» цілком пояснює виключення вказаних працівників з кола державних службовців.

Щодо наявності народних депутатів у переліку ч.2 ст.2 законопроекту № 8306 можемо зазначити наступне. І на сьогодні відповідно ч.2 ст.78 Конституції України дані особи не можуть знаходитись на державній службі. Тому вказівка щодо окремого регулювання правового положення народних депутатів як державних службовців у чинному Законі України «Про державну службу» (ч.1 ст.9) суперечить вказаному конституційному положенню. Дана вказівка в чинному законі є передумовою наявності в переліку категорій службовців, що виключаються зі сфери дії законопроекту № 8306, народних депутатів. Водночас, наявність останніх у вказаному переліку обґрунтована лише за умови виведення за межі категорії «державна служба» всіх осіб, перелічених у ч.2 ст.2 законопроекту № 8306, а не окремого правового регулювання деяких видів державної служби.

Висновки щодо знаходження народних депутатів поза межами категорії «державна слу-

жба» ставить питання і щодо статусу помічників-консультантів народних депутатів України як державних службовців за проектом № 8306 підгруп IV-1 та V-I, за чинним законодавством не вище ніж сьомого рангу державних службовців четвертої категорії та, відповідно, розповсюдження на них на сьогодні дії чинного закону України «Про державну службу», а в майбутньому закону, проект № 8306 якого розглядається. На думку Ю.П. Битяка, «помічники-консультанти народних депутатів не перебувають на державній службі і не можуть прирівнюватись до державних службовців. Мова може вестись лише про патронатну службу – службу особливого характеру, оскільки ці особи не виконують функції держави чи її органів, не перебувають на державній службі, несуть відповідальність за свою діяльність не перед державою, а лише перед народним депутатом, який сам не є державним службовцем, тощо» [11, с.52].

Новелою Проекту є розширення змісту категорії «державна служба» за рахунок введення до її складу органів влади АРК з одночасним виведенням зі сфери дії закону депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, крім обраних на посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, на яких вони працюють на постійній основі. Такі новації є предметом критики, оскільки аналіз специфіки даних відносин дає підстави стверджувати про доцільність їх регулювання законодавством про службу в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, ч.2 ст.2 законопроекту № 8306 слід переглянути. Насамперед, треба чітко сформулювати її мету. Це надасть можливість встановити, які саме категорії в ній слід закріпити. При цьому пропонуємо виходити з того, що статус державних службовців серед перерахованих у вказаному переліку суб'єктів повинні отримати: військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не

передбачено законом; працівники прокуратури, яким присвоюються класні чини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Проект Закону «Про державну службу» : від 25.03.2011 р., № 8306 до другого читання (01.11.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39999.
3. Висновок Головного науково-експертного управління 04.04.2011 р. на проект Закону України «Про державну службу» : від 25.03.2011 р., № 8306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39999.
4. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилов. – М. : НОРМА (Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. – 728 с.
5. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» : від 07.04.2011 р., № 3206-VI // ВВР України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
6. Административное право Украины : учебник / под общей ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
7. Указ Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» : від 29.05.2001 р., № 345/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 985.
8. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» : от 31.07.1995 г., № 119-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.garweb.ru/conf/president/20030313/doc_fz119.htm.
9. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. – М. : Норма-Инфра-М, 2002. – 623 с.
10. Административное право Украины : підруч. [для юрид. вузів і ф-тів] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
11. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні. Проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Битяк Ю. П. ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 420 с.
12. Административное право Российской Федерации : учеб. [для студ. сред. проф. учеб. заведений] / В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М. : Издат. центр «Академия», 2003. – 208 с.

Рунова Н. О. Державні службовці: аналіз законодавчих перспектив / Н. О. Рунова // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 849–854 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12rnoazp.pdf>

Здійснено порівняння обсягу категорій «державний службовець», визначених відповідно нормам чинного законодавстві України і перспектив (проект Закону «Про державну службу» № 8306), з виділенням недоліків правового регулювання і розробкою пропозицій щодо їх усунення.

Рунова Н.О. Государственные служащие: анализ законодательных перспектив

Осуществлено сравнение объема категорий «государственный служащий», определенных соответственно нормам действующего законодательства Украины и перспектив (проект Закона «О государственной службе» № 8306), с выделением недостатков правового регулирования и разработкой предложений относительно их устранения.

Runova N.O. Civil Servants: Analysis of Legislative Prospects

Comparison of volume of categories is carried out «civil servant», certain according to norms operating legislation of Ukraine and perspective (project of Law «On government service» № 8306) with the selection of lacks of the legal adjusting and development of suggestions in relation to their removal.