

УДК 35.082.4(477)

## РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗАКОНОДАВЧИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Васильківська В.В., аспірант  
кафедри адміністративного і фінансового права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті на основі аналізу наукової літератури та нормативно-правових актів України автор висвітлює особливості правового статусу державного службовця. Аналізуються головні елементи правового статусу, права й обов'язки державного службовця. Досліджено особливості статусу державного службовця. Визначено недоліки в чинному законодавстві та надано пропозиції щодо його вдосконалення.

**Ключові слова:** державне управління, державний службовець, державна служба, службові права й обов'язки.

В статье на основе анализа научной литературы и нормативно-правовых актов Украины автор освещает особенности правового статуса государственного служащего. Анализируются главные элементы правового статуса, права и обязанности государственного служащего. Исследованы особенности статуса государственного служащего. Определены недостатки в действующем законодательстве и внесены предложения относительно его усовершенствования.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственный служащий, государственная служба, служебные права и обязанности.

### Vasylykivska V.V. DEVELOPMENT OF LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANT IS IN UKRAINE RECOGNITION LEGISLATIVE TRANSFORMATIONS

The article on the basis of the scientific literature and legal acts of Ukraine author highlight the features of the legal status of civil servant. Analyzes the main elements of the legal status, rights and duties of a civil servant. The features of a civil servant status are studied in the article. Defects in an existent legislation and given suggestions are certain in relation to an improvement.

**Key words:** public administration, civil servants, civil service, service rights and responsibilities.

**Постановка проблеми.** Становлення демократичної, соціальної, правової України зумовлює суттєве оновлення інституту державної служби, що потребує підвищення ефективності реалізації завдань і функцій держави в забезпеченні прав, свобод та інтересів громадян, а також надання належних адміністративних послуг. Безпосередньо функції держави реалізуються державними службовцями, адміністративно-правове регулювання статусу яких є недостатньо дослідженим і сформованим, незважаючи на активні законодавчі перетворення.

Політична, економічна та адміністративна реформи в Україні перебувають у перманентному стані, а у формуванні громадянського суспільства роль державної служби досить незначна. Водночас активне реформування державної служби епізодично досягає підвищення її ефективності й дієвості, удосконалення професіоналізму та компетентності державних службовців і правового визначення їхнього статусу. Однак стверджувати про ефективне функціонування державної служби й бездоганну роботу державного службовця поки що зарано. Саме тому адміністративно-правові дослідження спрямовані на виявлення проблем правового статусу державних службовців, і пошук шляхів їх вирішення є актуальним і необхідним.

Окрім того, з огляду на законодавчі перетворення, а саме прийняття Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015, необхідно звернути увагу на нове розуміння законодавцем поняття й елементів правового статусу державного службовця порівняно

із Законом України «Про державну службу» 1993 р. Незважаючи на важливість цього питання, системного аналізу розвитку адміністративно-правового статусу державного службовця не проводилось.

**Ступінь розробленості проблеми.** Дослідженню питання правового статусу державного службовця були присвячені праці багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких А.А. Абрамова, В.Б. Авер'янов, А.П. Алехін, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.М. Корельський, В.К. Малиновський, О.Д. Оболенський, І.М. Пахомов, А.А. Сергієнко, Ю.М. Старілов, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак, А.М. Ярошенко та ін. Водночас дослідження, в яких із позицій системного підходу розглядаються питання адміністративно-правового статусу державних службовців і його елементи, практично відсутні. Як наслідок, у вітчизняній науці відсутні загальноприйняті дефініції понятійно-категоріального апарату елементів правового статусу державного службовця на рівні теоретичних наукових досліджень; питання законодавчого вдосконалення й розвитку адміністративно-правового статусу держслужбовців глибоко не вивчені, недостатньо враховуються сучасні реалізації, зовнішні та внутрішні фактори, які впливають на його стан.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі комплексного дослідження, аналізу теоретичних знань і чинного законодавства України, узагальнень практики його реалізації й по-



зитивного світового досвіду окреслити особливості розвитку адміністративно-правового статусу державних службовців, правові засади повноважень державних службовців в Україні та виокремити особливості вдосконалення правового забезпечення зазначеного правового статусу й підвищення ефективності державної служби загалом.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із головних понять у системі державної служби є поняття «державного службовця». Загалом слово «службовець» є похідним від слова «служба», яке має кілька значень. Зокрема, під службою може розумітися як вид діяльності людей, так і самостійна установа чи структурний підрозділ установи. Специфіка праці службовців полягає в тому, що вони володіють особливим предметом праці – інформацією, яка є засобом їх впливу на тих, ким вони керують; вони обіймають посади в різних організаціях; характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють, проте службовці працюють і у сфері матеріального виробництва, виконуючи специфічні завдання, такі як організація, управління робочим процесом, дослідницька робота тощо; вони здійснюють владну діяльність і, відповідно, мають організаційно-розпорядчі й адміністративно-господарчі повноваження; мають право в необхідних випадках ужити заходів державного примусу; службовці реалізують свої функції, як правило, на оплатних засадах, за винагороду, працюють у чужих інтересах, тобто виконують волю тих, кому підпорядковані [11, с. 158].

З огляду на вищенаведене С. Дубенко зазначає, що «службовці – це соціальна група, яка складається з фізичних осіб, що здійснюють на оплатувальних засадах певні спеціальні необхідні функції й виконують завдання діючих органів, установ і організацій» [7, с. 39].

В Україні загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті, в основному визначено в Законі України «Про державну службу» 2015 р. У цьому Законі, на відміну від попереднього Закону України «Про державну службу» 1993 р., міститься чітке нормативне визначення поняття «державний службовець». Згідно з ч. 2 ст. 1 чинного Закону, державний службовець – це громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [2].

Окрім того, поняття «державний службовець» можна тлумачити як у широкому, так і у вузькому розумінні. У першому випадку державний службовець – це індивідуальний суб'єкт права, який здійснює функції державного управління не лише в органах державної влади, а й в інших державних організаціях, установах, підприємствах. У вузькому розумінні державний службовець – це особа, яка обіймає певну посаду лише в органах держав-

ної влади. Українське законодавство стало на бік тлумачення поняття державної служби, відповідно, і поняття державного службовця використовується у вузькому значенні.

Діяльність державних службовців має, як правило, невиробний характер. Вона впливає на свідомість людей, економічне життя, організацію й діяльність трудових колективів. Державний службовець є представником державного органу. Усі його дії вчиняються від імені держави та за її дорученням, а держава, у свою чергу, здійснює контроль за діяльністю державного службовця й у відповідних випадках може застосувати до нього засоби примусу [11, с. 158].

Кожен державний службовець має визначений правовими актами держави статус, який є центральним елементом правового інституту державної служби, оскільки всі інші елементи покликані «обслуговувати» функціонування державної служби і службовців. Такі елементи правового інституту державної служби конкретизують, уточнюють статус державних службовців і дають змогу повною мірою реалізувати його потенціал. Отже, статус – категорія не тільки багатоаспектна, а й багатоелементна. Це правовий інститут, що має складну структуру й викликає певні труднощі під час його аналізу [5].

З огляду на адміністративно-правовий статус державного службовця в сьогоденній Україні варто вказати на значний вплив цього феномена на функціонування всієї державної служби [12, с. 198]. Це пов'язано з низкою обставин, ключовими з яких є такі: 1) державна служба – це передусім діяльність окремих людей, котрі своєю працею втілюють у життя повноваження держави, ці люди – державні службовці [2]; 2) функції та завдання державної служби значною мірою корелюють із повноваженнями та обов'язками державних службовців. Якщо останні в чинному законодавстві прописані поверхово і фрагментарно, страждає вся система державної служби; 3) відповідальність державних службовців як складова адміністративно-правового статусу є провідним фактором, що мінімізує вірогідність появи правопорушень у діяльності державних службовців, і, відповідно, стабілізує та прогнозує функціонування інституту державної служби; 4) корупційні вияви серед державних службовців суттєво підривають довіру суспільства й пересічних громадян до державної служби та держави загалом. На жаль, такі вияви нерідко провокують громадян на спроби вирішувати свої проблемні питання саме за рахунок використання корупційних схем [9, с. 52].

Ці обставини не є остаточними, їх перелік можна продовжувати, але й це з позицій дослідження є достатнім для того, щоб зробити висновок про значну важливість пошуку й висвітлення проблемних і спірних питань адміністративно-правового статусу державного службовця, їх аналізу та надання пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового і практичного забезпечення адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні з урахуванням законодавчих реформ інституту державної служби.

Будь-яка галузева правова наука (адміністративне право не є винятком), на нашу думку, повинна базуватись на методологічних засадах теорії права. Із цього погляду важливим видається трактування правового статусу як категорії теорії права, оскільки адміністративно-правовий статус державного службовця – це похідне поняття від правового статусу особи загалом. Водночас необхідно зазначити, що відмінності адміністративно-правового статусу державного службовця від аналогічних статусів пересічних громадян-представників інших професій пояснюється характером функцій державної служби та переліком завдань, що стоять перед державними службовцями. Варто вказати, що й теоретико-правова характеристика цього поняття свідчить про наявність різних точок зору. Разом із тим О.В. Литвин у дисертаційному дослідженні наводить міркування, згідно з якими «аналіз різних підходів до розуміння статусу особи дозволяє виокремити основні елементи, котрі містяться у визначеннях практично всіх авторів, – це, перш за все, права, свободи, законні інтереси та обов'язки. Тому у загальному вигляді статус особи може бути визначений як система гарантованих державою прав, свобод та обов'язків особи, що персоніфікують індивіда як суб'єкта права» [9, с. 52].

Під час розгляду статусу державного службовця особливої актуальності набуває питання про те, які складові формують цей статус у суспільстві. У теорії виділяють такі головні елементи правового статусу державного службовця: цілісність, системність правового становища державного службовця, співвідношення повноважень посади, яку він обіймає, з правами й обов'язками, що випливають із факту перебування на державній службі; установлені правові стимули і мотивації для зацікавленості державного службовця в ефективному виконанні обов'язків; механізм юридичної відповідальності державних службовців через інститути адміністративної, кримінальної відповідальності, норми трудового, фінансового права тощо; забезпечення стабільності статусу державного службовця відповідними гарантіями, соціальним захистом [11, с. 159].

Виходячи з того, що статус юридично визначається як правове становище громадянина, установи чи організації, закономірно зарахувати до статусу державного службовця його обов'язки та права, які мають особливий характер, порівняно з громадянами, котрі не є державними службовцями. Тут варто зазначити, що державний службовець поряд із правами, свободами й обов'язками людини та громадянина, закріпленими Конституцією України й іншими правовими актами, наділяється особливими службовими правами й обов'язками, закріпленими в Законі України «Про державну службу» 2015 р. У свою чергу, щодо законодавчого визначення елементів правового статусу варто зазначити, що свого часу Закон України «Про державну службу» 1993 р. досить поверхово та несистемно визначав елементи правового статусу державного службовця й не містив окремого тлумачення самого поняття «правовий статус».

Однак можна стверджувати, що із прийняттям Закону України «Про державну службу» 2015 р. відбулося реформування розуміння адміністративно-правового статусу державного службовця. Так, окремий розділ цього Закону, що визначає правовий статус державного службовця, установлює, окрім основних прав та обов'язків, ще й підпорядкування як наслідок повноважень, передбачених законом. Окрім того, невід'ємним елементом правового статусу державного службовця тепер є і принцип політичної неупередженості, тобто він має реалізувати покладені на нього повноваження незалежно від партійної належності і своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій, негативно вплинути на імідж державного органу і підірвати довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності й національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей [2, ст. 10]. Проте, незважаючи на вдосконалення й розвиток правового статусу державного службовця, законодавець усе ж дотримується вузького його розуміння.

З названими елементами статусу також пов'язані питання відповідальності та дисципліни державного службовця. До важливих елементів статусу державного службовця можна також зарахувати поняття етики, які тісно пов'язані з його правами й обов'язками, і питання адміністративного й соціального захисту державного службовця, засади його матеріального стимулювання. І, нарешті, визначальним елементом статусу державного службовця є його службова кар'єра, яка фіксує становище державного службовця не тільки щодо суспільства, а й щодо інституту державної служби, елементом якої він є.

Тому, узагальнюючи вищезазначене та погоджуючись із теоретичними напрацюваннями, правовий статус державних службовців можемо визначити як сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлена законодавством і гарантована державою [11, с. 159]. З урахуванням такого розуміння адміністративно-правового статусу державного службовця зрозуміло, що, незважаючи на законодавче реформування, питання правового статусу ще й досі залишаються до кінця не визначеними й досить спірними.

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене, можемо сказати, що наша держава зараз перебуває в процесі значних демократичних перетворень. Безперечним фактом є те, що успіх будь-яких державницьких перетворень залежить насамперед від ефективної діяльності управлінського апарату, який здебільшого уособлюється державною службою. Саме від державних службовців, які покликанні служити народові, залежить соціально-економічний і культурний розвиток держави, добробут населення. Тому державна служба є дійсно одним із основоположних інститутів держави. Від того, наскільки її система й організація відповідає потребам і характеру сучасної держави, залежить подальший розвиток цієї держави.



Проблема правового статусу державного службовця є сьогодні вкрай актуальною. Їй присвячено достатню літератури й наукових розробок. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство неможливі без функціонування якісно нової системи державної служби. Тому реформа, в результаті якої буде сформована відкрита демократична система державної служби, покликаної служити інтересам народу, є об'єктивною необхідністю для сучасної української держави ще й досі. Окрім того, успішне здійснення адміністративної реформи в Україні нерозривно пов'язане зі створенням і впровадженням чіткої науково-практичної моделі радикального оновлення всіх основних елементів, інститутів і аспектів державного управління, тому найпершим і радикальним заходом реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення елементів адміністративно-правового статусу державних службовців.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

[rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

3. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : [монографія] / Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2011. – 540 с.
5. Грачова Т.Є. Особливості правового статусу державного службовця в сучасних умовах / Т.Є. Грачова // Порівняльно-аналітичне право. – 2012.
6. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні : [навчальний посібник] / за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. – К. : Міленіум, 2009. – 180 с.
7. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні : [навчально-методичний посібник] / С.Д. Дубенко. – К. : Ін Юре, 1999. – 39 с.
8. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : [підручник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
9. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Литвин. – Ірпінь, 2009. – 212 с.
10. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 52 с.
11. Мегедин І.В. Особливості правового статусу державного службовця / І.В. Мегедин, В.В. Ковалик // Науково-інформаційний вісник. Серія «Право». – 2013. – № 7. – С. 157–163.
12. Хомишин І.Ю. Зміст і сутність правового статусу державного службовця / І.Ю. Хомишин // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 2. – С. 198–201.
13. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/>.

УДК 343.97

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ І СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ

Власенко Д.В., аспірант  
кафедри адміністративного та кримінального права та процесу  
Міжнародний університет бізнесу та права

У статті розглядаються питання міжнародно-правового регулювання і стандартів діяльності органів поліції. Аналізуються чинні міжнародно-правові акти загального і спеціального характеру в указаній сфері. Підкреслюється, що врахування вказаних стандартів і їх подальше впровадження в національне законодавство є важливою гарантією забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

**Ключові слова:** міжнародно-правове регулювання, міжнародні стандарти, поліція, права і свободи людини та громадянина.

В статье рассматриваются вопросы международно-правового регулирования и стандартов деятельности органов полиции. Анализируются действующие международно-правовые акты общего и специального характера в указанной сфере. Подчеркивается, что учет указанных стандартов и их последующее внедрение в национальное законодательство является важной гарантией обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

**Ключевые слова:** международное правовое регулирование, международные стандарты, полиция, права и свободы человека и гражданина.

Vlasenko D.V. INTERNATIONAL LEGAL REGULATION AND STANDARDS OF THE POLICE

The article deals with international legal standards and regulation of the activities of the police. Analyzed the existing general and specific international instruments in that area. It is emphasized that consideration of these standards and their subsequent implementation in national law is an important guarantee of the rights and freedoms of human and citizen.

**Key words:** international regulation, international standards, police, rights and freedoms of human and citizen.

**Постановка проблеми.** Система правоохоронних органів України наразі перебуває в складному і тривалому процесі реформування.

Замість міліції, була створена Національна поліція України, яка, згідно з міжнародними стандартами, буде ефективно протидіяти зло-