

УДК 351.1

Т.Є. Кагановська, докт. юрид. наук, проф., декан юридичного факультету
Заслужений юрист України
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна
майд. Свободи, 6, Харків, 61077, Україна

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті порушено питання щодо визначення місця інституту державної служби в системі адміністративного права; доведено, що потребують оновлення та удосконалення погляди на зміст правового інституту державної служби з метою його максимального наближення до правових реалій; встановлено, що державну службу як правовий інститут слід розглядати як сукупність норм, що регламентують правовий статус державного службовця, а також порядок його набуття, припинення та змін у процесі здійснення державним службовцем своєї професійної діяльності.

Ключові слова: адміністративне право, державна служба, Закон України «Про державну службу», інститут державної служби, норма, правове регулювання, правовий статус, правовий стан

Постановка проблеми. Одним з важливих питань, що має суттєве значення для викладання адміністративного права, є питання визначення місця інституту державної служби в системі адміністративного права. Власне це питання містить у собі два аспекти. Перший полягає у визначенні меж цього інституту, а другий – у визначенні тієї ролі, яку відіграє цей інститут в адміністративному праві в цілому.

Перш за все слід звернути увагу на трактування самого поняття «державна служба».

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» (1993 р.), державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [1].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» (2011 р.), державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. Державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу [2].

Як впливає із наведених законодавчих визначень поняття «державна служба», ключовим елементом, який визначає обсяг даного поняття, є професійна діяльність певних осіб щодо здійснення певних функцій. Відтак, говорячи про відносини державної служби необхідно мати на увазі, що вони мають охоплювати діяльність осіб, які реалізують відповідні службові повноваження у певній професійній сфері.

Мета статті. З урахуванням зазначеного вище виникає необхідність пошуку відповіді на питання, чи можна вважати державну службу правовим інститутом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед теоретиків права склалися приблизно однакові уявлення на зміст такого елемента структури системи права як інститут права.

На думку В. С. Нерсесянца, правовий інститут – це сукупність однопорядкових норм, що регулюють певний вид суспільних відносин [3, 430]. В.В. Лазарев вважає, що правовий інститут – це сукупність норм, що складають частину галузі права, регулюють вид або певну сторону однорідних суспільних відносин [4, 249]. У свою чергу, Л.О. Морозова стверджує, що правовий інститут – це група норм права, які пов'язані між собою предметно-функціональними зв'язками, які регулюють конкретний вид суспільних відносин і набувають на підставі цього відносну сталість і самостійність функціонування [5, 230].

Виклад основного матеріалу з науковим обґрунтуванням. Майже всі теоретики права солідарні в тому, що галузі права регулюють суспільні відносини певного роду, а інститути – виду. Тобто предмет регулювання галузі співвідноситься з предметом регулювання інституту як рід і вид. З цього можна зробити висновок про те, що предмету регулювання інституту мають бути властиві всі ознаки предмета регулювання галузі і, крім того, притаманні додаткові специфічні ознаки.

З родовою належністю норм, які регламентують відносини державної служби, проблем не виникає, оскільки всі вони відносяться до адміністративного права. Але, яким чином визначити вид відповідних відносин?

Якщо ми сконцентруємо увагу на службі як діяльності, то до меж інституту державної служби мають потрапити всі без винятку норми, які регламентують усі види державної діяльності, яка здійснюється державними службовцями. Тобто в межах державної служби мають розглядатися всі види адміністративних проваджень, що здійснюються за участю державних службовців. Очевидно, що такий підхід не дає можливості сформулювати видові відмінності відносин державної служби від інших відносин у межах адміністративного права.

Вихід із зазначеної ситуації можна знайти, якщо поглянути на механізм правового регулювання суспільних відносин з дещо нестандартних позицій. Відомо, що правовідносини мають певну структуру, яка включає до себе суб'єктів, об'єкт і зміст правовідносин. Відповідно правовими нормами мають визначатися характеристики всіх трьох складових структури правовідносин, а відтак можна виділити групи норм, які визначають правовий статус суб'єктів відносин та зміст діяльності, яку ці суб'єкти здійснюють. Об'єкт відносин в цьому випадку окремого значення не має, оскільки він визначає зміст згаданої діяльності.

Це дає можливість виділити дві сфери правового регулювання в рамках адміністративного права, а саме сферу регулювання правових статусів учасників адміністративно-правових відносин і сферу реалізації цих правових статусів.

Такий підхід є зручним з тієї точки зору, що він знімає суперечки стосовно поділу норм адміністративного права на матеріальні і процесуальні. Власне матеріальне адміністративне право – це право статусне. Без попереднього визначення правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин є неможливим регулювання будь-якої діяльності, яка складає зміст цих відносин.

У зв'язку із наведеним вище, уявляється недоречним вести мову про існування інституту державної служби в розумінні інституту права. Як правовий інститут швидше можна розглядати інститут державного службовця як сукупність норм, які регламентують його загальний правовий статус. Навіть, якщо поглянути на зміст законів про державну службу, то стає абсолютно очевидним, що вони не регламентують конкретну професійну діяльність державних службовців. Натомість, їх зміст стосується виключно складових правового статусу державних службовців, а саме їх прав та обов'язків, а також процедур набуття, зміни та втрати такого статусу.

Навіть у наведених вище законодавчих визначеннях понять «державна служба» та «державний службовець» простежується примат другого поняття. Більш того, якщо у положеннях Закону України «Про державну службу» (1993 р.) слова «державна служба» замінити на визначення, яке міститься у ст. 1 цього Закону, то виникає певна суперечливість.

Наприклад, відповідно до ст. 4 згаданого Закону, право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Якщо замінити словосполучення «державна служба» у цій нормі на визначення цього поняття зі статті 1 цього ж закону, то норма буде виглядати таким чином: «Право на професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України».

Некоректність наведеного речення є очевидною. Більш логічним було б записати: право бути державним службовцем мають громадяни України (...), оскільки діяльність є похідною від відповідного правового статусу. Очевидно, що неможливо здійснювати професійну діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержувати заробітну плату за рахунок державних коштів, не отримавши перед цим відповідного правового статусу.

Відтак, спочатку особа набуває статусу державного службовця, тобто вона приймається на посаду в державному органі, отримує відповідні повноваження, а вже потім приступає до здійснення професійної діяльності щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

Так само некоректно виглядають і словосполучення «проходження державної служби», «просування по службі», «прийняття на державну службу». Проходження державної служби повинне означати «проходження професійної діяльності ...», просування по службі – «просування по професійній діяльності ...», прийняття на державну службу – «прийняття на професійну діяльність ...» тощо.

Відповідно до ст. 27 Закону України «Про державну службу» (1993 р.), яка має назву «Просування по службі», просування по службі здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. У цій нормі під «просуванням по службі» фактично розуміється зміна правового статусу державного службовця через зайняття ним більш високої посади, а відтак і зміна кола службових повноважень.

У самому Законі України «Про державну службу» (1993 р.) власне про державну службу як діяльність сказано досить мало. У статті 3 зазначеного закону перелічені принципи державної служби, які сформульовані як принципи діяльності: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Але, у статті 10 «Основні обов'язки державних службовців» ті самі принципи трансформовані в основні обов'язки державних службовців, тобто в елемент правового статусу державних службовців.

У розділі IV Закону України «Про державну службу» (1993 р.), незважаючи на його назву «Проходження державної служби в державних органах та їх апараті» також практично не йдеться про професійну діяльність державних службовців. У статті 15 «Прийняття на державну службу» йдеться про способи набуття правового статусу державного службовця. Статтею 16 встановлено обмеження, що пов'язані з проходженням державної служби.

Зокрема у цій статті зазначено, що державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Зазначені обмеження сформульовані як заборона, але заборона фактично представляє собою обов'язок не вчинювати певні дії, а відтак також є складовою правового статусу державного службовця.

Зміст статті 16-1 «Врегулювання конфлікту інтересів» також містить обов'язок державного службовця у разі виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень негайно доповісти про це своєму безпосередньому керівнику.

Елементом правового статусу державного службовця є і вимоги щодо прийняття присяги, визначені у ст. 17. Аналогічним чином до правового статусу державного службовця відносяться положення ст. 19 «Стажування державних службовців», ст. 20 «Робочий час», ст. 21 «Службові відрядження» тощо.

Зміст норм, що містяться у статтях розділів V-VIII Закону України «Про державну службу», також дозволяє стверджувати, що вони відносяться до складових правового статусу державних службовців, а не до змісту їх професійної діяльності.

На нашу думку, державну службу як правовий інститут слід визначити як сукупність норм, що регламентують правовий статус державного службовця, а також порядок його набуття, припинення та змін у процесі здійснення державним службовцем своєї професійної діяльності.

Сама ж державна служба як правова категорія має бути визначена не як діяльність, а як певний правовий стан, який визначає місце державного службовця у державно-владній ієрархії і пов'язані з цим місцем права, обов'язки та обмеження, зміст яких визначається виконанням завдань і функцій держави. Відповідно до цього визначення, перебування на державній службі буде означати перебування особи у певному стані, наявність у особи правового статусу державного службовця.

Такий підхід уявляється більш коректним, оскільки перебування у певному правовому стані не обов'язково пов'язано із здійсненням професійної діяльності. Наприклад, під час відпустки державний службовець не здійснює професійної діяльності щодо виконання завдань і функцій держави. У той самий час він не втрачає правового статусу державного службовця, а відтак знаходиться у відповідному правовому стані, не виконуючи при цьому службових повноважень.

Якщо ж виходити з чинного законодавчого визначення поняття державної служби, то особа лише тоді знаходиться на державній службі, коли здійснює професійну діяльність щодо виконання завдань і функцій держави.

Відповідно до запропонованого визначення поняття державної служби як правового стану, можна сформулювати і такі категорії, як вступ на державну службу та припинення державної служби. Вступ на державну службу можна визначити як процедуру набуття особою правового статусу державного службовця. Відповідно припинення державної служби буде полягати у втраті особою правового статусу державного службовця.

Розуміння державної служби як правового стану може бути поясненням того, чому до державних службовців пред'являються вимоги, які безпосередньо не пов'язані зі здійсненням ними професійної діяльності щодо виконання завдань і функцій держави, але пов'язані з перебуванням у стані державної служби. Зокрема це стосується антикорупційних обмежень.

Аналогічні інститути є, наприклад, у цивільному праві під назвою «цивільний стан». Одним із таких цивільних станів є шлюб. Відповідно до ст. 36 Сімейного кодексу України шлюб є підставою для виникнення прав і обов'язків подружжя. Люди, які знаходяться у стані шлюбу, мають відповідні права та обов'язки. Але, навіть тоді, коли вони у певний момент часу цими правами не користуються або не виконують обов'язки, цей стан не зникає.

Тут слід звернути увагу ще на один момент. Виділення інституту державної служби у запропонованому розумінні є зручним з точки зору побудови структури матеріального адміністративного права. До матеріального адміністративного права мають входити нор-

ми, що регламентують правові статуси всіх органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які є учасниками адміністративно-правових відносин.

Висновки та перспективи подальшого розвитку у даному напрямі. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що в межах науки адміністративного права потребують оновлення та удосконалення погляди на зміст правового інституту державної служби з метою його максимального наближення до правових реалій. Державну службу як правовий інститут у його сучасному вигляді слід розглядати як сукупність норм, що регламентують правовий статус державного службовця, а також порядок його набуття, припинення та змін у процесі здійснення державним службовцем своєї професійної діяльності. Сама ж державна служба як правова категорія має бути визначена не як діяльність, а як певний правовий стан, який визначає місце державного службовця у державно-владній ієрархії і пов'язані з цим місцем права, обов'язки та обмеження, зміст яких визначається виконанням завдань і функцій держави.

Список літератури

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
2. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
3. Нересєянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА.М), 2002. – 552 с.
4. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учебник для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2000. – 511 с.
5. Морозова Л. А. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юристъ, 2002. – 414 с.

Стаття надійшла 09.09.2015 р.

Т. Е. Кагановская, докт. юрид. наук, проф., декан юридического факультета
Заслуженный юрист Украины
Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина
пл. Свободы, 6, Харьков, 61077, Украина

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ

Резюме

В статье рассматривается вопрос об определении места института государственной службы в системе административного права путем рассмотрения двух аспектов – определения границ этого института и той роли, которую играет этот институт в административном праве в целом. Обращается внимание на трактовку самого понятия «государственная служба». Предлагается государственную службу как правовой институт определять как совокупность норм, регламентирующих правовой статус государственного служащего, а также порядок его приобретения, прекращения и изменения в процессе осуществления государственным служащим своей профессиональной деятельности; саму же государственную службу как правовую категорию считать не деятельностью, а определенным правовым состоянием, которое определяет место государственного служащего в государственно-властной иерархии и связанные с этим местом права, обязанности и ограничения, смысл которых заключается в выполнении задач и функций государства. Согласно предложенному определению понятия государственной службы как правового положения, сформулированы и такие категории как вступление на государственную службу и прекращение государственной службы.

Ключевые слова: административное право, государственная служба, Закон Украины «О государственной службе», институт государственной службы, норма, правовое регулирование, правовой статус, правовое положение.



T. Ye. Kahanovska, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Dean
Merited Lawyer of Ukraine
V.N. Karazin Kharkiv National University
Svobody sq., 6, Kharkov, 61077, Ukraine

INSTITUTE OF PUBLIC SERVICE WITHIN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

Summary

Article examines the question of determining position of the institute of public service in the system of administrative law by accounting two aspects – the delimitation of the boundaries of this institution and the role played by the institution in administrative law in general. Attention is paid to the interpretation of the concept of «public service.» It is proposed to define legal institution of public service as the set of rules governing the legal status of a public servant and the procedure for its acquisition, termination and alteration during the process of implementation of civil servants in their professional activities; itself public service as a legal category considered as not an activity, but as certain legal status, which determines the place of a public servant in the state and the power hierarchy and the associated with this place the rights, duties and restrictions, the meaning of which consists in performing the tasks and functions of the state. According to the proposed definition of the concept of public service as the legal position, categories such as the entry into the public service and the termination of the public service are formulated .

Key words: administrative law, public service, the law of Ukraine «On public service», the institution of the public service, norm, legal regulation, legal status, legal position.