

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИМ СЛУЖБОВЦЕМ ДОРУЧЕНЬ

Фаєр Ю. Г.

У статті проаналізовано поняття, сутність доручення в законодавстві про державну службу, порядок його виконання та підстави його правомірною невиконання в контексті положень Закону України “Про державну службу” (2011). При цьому акцентовано увагу на тому, що невиконання або неналежне виконання доручень у межах повноважень державного службовця, наданого йому керівником, є підставою для припинення державно-службових відносин з ініціативи суб’єкта призначення. Здійснено порівняльний аналіз окремих законодавчих положень України із законодавчими положеннями таких країн, як Естонія, Болгарія, Чеська Республіка.

Ключові слова: доручення, посадовий обов’язок, керівник, суб’єкт призначення, повноваження державного службовця, посадова інструкція.

В статье проанализированы понятие, сущность поручения в законодательстве о государственной службе, порядок его исполнения и основания его правомерного неисполнения в контексте Закона Украины “О государственной службе” (2011). При этом акцентировано внимание на том, что неисполнение или ненадлежащее исполнение поручений в рамках полномочий государственного служащего, данного ему руководителем, является основанием для прекращения государственно-служебных отношений по инициативе субъекта назначения. Осуществлен сравнительный анализ отдельных законодательных положений Украины с законодательными положениями таких стран, как Эстония, Болгария, Чешская Республика.

Ключевые слова: поручение, должностная обязанность, руководитель; субъект назначения, полномочия государственного служащего, должностная инструкция.

In the article there are analyzed the term, essence of the charge in the state service legislation, the order of its fulfillment and basis of its lawful non-fulfillment in the context of the Law of Ukraine “On the state service” (2011). Herewith the attention is accented on the fact that non-fulfillment or improper fulfillment of the charges in the borders of the state servant competence, given by its chief, is a basis for cessation of the state-official relations on the initiative of the subject of appointment. There is made a comparative analysis of the separate legislative provisions of Ukraine with the legislative provisions of such states as Estonia, Bulgaria, Czech Republic.

Key words: charge, official obligation, chief, subject of appointment, competence of the state servant, official regulation.

Однією з підстав припинення державної служби за ініціативи суб’єкта призначення є невиконання або неналежне виконання державним службовцем у межах посадових обов’язків доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень (п. 2 ч. 3 ст. 52 Закону України “Про державну службу” (2011) [1]. З огляду на те, що така підстава не передбачена чинним Законом “Про державну службу” (1993) [2], а поняття “доручення” вперше

офіційно використовується в чинному законодавстві про державну службу, питанням поняття, сутності та правового регулювання доручення й присвячена ця стаття.

Слід зазначити, що серед основних обов’язків державного службовця є й обов’язок виконувати в межах посадових обов’язків доручення керівників, надані в межах їхніх повноважень. Частина 1 ст. 12 Закону “Про державну службу” (2011) [далі - Закон 2011] визначає, що державні службовці під час виконання посадових обов’язків діють у межах повноважень, визначених законодавством, і відповідно до посадових інструкцій. Це положення є логічним продовженням, насамперед, принципу законності державної служби, передбаченим ст. 3 Закону. При цьому важливо зазначити, що принцип законності є загальним принципом діяльності державних органів. Одним із проявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає “... суворо додержуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя...”. Законність державної служби знаходить свій прояв у тому, що державний службовець зобов’язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, що встановлені чинним законодавством, повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов’язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством.

Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, мають бути прийняті в межах його повноважень і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним зі стримувань від порушення цього принципу є передбачення щодо державних службовців низки обмежень, яких спрямовано на забезпечення саме законності в діяльності державних органів загалом і діяльності державної служби зокрема. Державні службовці зобов’язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу. Попри це, реалізація цього принципу була б не повною, якби ст. 60 Конституції України [3] і ст. 12 Закону 2011 не передбачили права на відмову від виконання незаконного розпорядження чи наказу (ч. 3 ст. 12 Закону). Цей конституційний постулат насамперед стосується державних службовців.

Виконання доручень тісно пов’язано з обов’язком державного службовця діяти лише на підставі, у межах і в спосіб, передбачені Конституцією та законами України. У свою чергу, обов’язок діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачені Конституцією та законами України, впливає на принципи верховенства права й законності державної служби та полягає в тому, що, виконуючи свої посадові обов’язки, державний службовець повинен суворо дотримуватися наданих йому повноважень, не зловживати владою, не здійснювати дій усупереч інтересам людини, суспільства й держави. Чинне законодавство про державну службу, виходячи з того, що діяльність державного службовця має публічний характер, досить чітко регламентує його права, обов’язки, обмеження, правила поведінки саме з метою забезпе-

чення законності його діяльності. Обов'язок дотримання державним службовцем чинного законодавства України набуває особливого змісту в правовій і соціальній державі, оскільки одним з головних завдань функціонування держави й державних органів є визнання та реалізація прав і законних інтересів людини й громадянина. Саме тому вся діяльність державного службовця підпорядковується забезпеченню виконання цього основного конституційного постулату. Саме тому щодо діяльності державних службовців передбачено принцип "дозволено тільки те, що передбачено законом".

Цей обов'язок становлять три чинники:

1. Діяти на підставі Конституції та законів України. Основний постулат діяльності державних службовців полягає в тому, що їхня діяльність визначається виключно Конституцією України й законами України, тобто щодо державного службовця діє принцип "можна тільки те, що дозволено законом" (ст. 4 Закону).

2. У межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Основним елементом правового становища державних службовців є його повноваження. Саме вони визначають роль і місце державного службовця в ієрархічній структурі державної служби. Повноваження державного службовця визначаються, надаються державою, контролюються нею через законодавчі акти (Конституція та закони України). Отже, державний службовець, реалізуючи свої повноваження, виступає від імені держави й зобов'язаний діяти тільки в межах визначених нею повноважень (ст. 1, п. 4 ст. 52 Закону). Важливо звернути увагу на те, що в Законі 2011 використовуються два поняття "повноваження державного службовця" (ст. 12) і "службові повноваження державного службовця" (ст. 52). Водночас у Законі не надається визначення цих понять. Як уявляється, "повноваження державного службовця" - це сукупність прав і обов'язків, визначених чинним законодавством про державну службу, а "службові повноваження державного службовця" - це сукупність службових прав і службових обов'язків, визначених чинним законодавством про державну службу. Саме службові повноваження є основним елементом правового становища державних службовців, саме вони визначають роль і місце державного службовця в ієрархічній структурі державної служби. Вони визначаються й надаються державою, контролюються нею через законодавчі акти (Конституція й закони України). Таким чином, державний службовець, реалізуючи свої повноваження, виступає від імені держави й зобов'язаний діяти тільки в межах визначених нею повноважень. З огляду на зазначене, важливо акцентувати увагу на тому, що йдеться саме про "службові повноваження державного службовця" (тобто повноваження, які визначені Законом "Про державну службу", Правилами внутрішнього службового розпорядку і посадовою інструкцією), а не про "посадові повноваження державного службовця", тобто ті, які визначені тільки посадовою інструкцією. Важливим елементом статусу державного службовця є "службові повноваження державного службовця", оскільки саме за їх невиконання передбачається дисциплінарна відповідальність.

3. У спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Оскільки щодо державного службовця діє принцип "дозволено тільки те, що визначено законом", державний службовець при здійсненні своїх службових повноважень має діяти тільки в рамках, визначених чинним законодавством. Зазначене насамперед стосується

способів вирішення питань, реалізації повноважень, виконання обов'язків (прийняття актів управління, надання адміністративних послуг, надання письмової відповіді тощо).

Єдиним уточненням цього положення в ст. 12 Закону 2011 є те, що державний службовець має діяти в межах повноважень, визначених посадовою інструкцією, яка є своєрідним паспортом державної посади. Саме посадова інструкція повинна повно, чітко, конкретно оформити правовий статус державної посади, а значить, передбачати всі основні елементи цього статусу. Насамперед, інструкція повинна містити чіткі й конкретні положення щодо завдань, обов'язків, повноважень, вміння й знань, кваліфікаційних вимог, взаємозаміни й відповідальності особи, яка її виконує. Загалом, посадова інструкція і є тим нормативним актом, який не тільки відображає, а й конкретизує й деталізує основні положення правового статусу посади. Основні положення посадової інструкції можна поділити на два види: а) ті, що визначаються іншими нормативними актами (завдання, функції, типові обов'язки, права, повноваження, кваліфікаційні вимоги) і відображені в ній; б) ті, що безпосередньо визначаються в ній (конкретні посадові права, обов'язки, повноваження; окремі кваліфікаційні вимоги; взаємозамінність). Відсутність посадової інструкції зовсім не означає, що державна посада не наділена певним правовим статусом. Інша справа, що в такому разі надзвичайно важко чітко й конкретно його визначити. З огляду на те, що в теорії державної служби посадовій інструкції приділялося достатньо уваги [4], питання її структури в цій статті не висвітлюється.

Стаття 12 Закону 2011 в ч. 2 визначає один з основних постулатів субординації - доручення керівників, надані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання підлеглими державними службовцями. Таким чином, у державній службі має місце презумпція законності наданого керівником доручення державному службовцю. Ця презумпція обумовлюється тим, що доручення надається керівником у межах його повноважень, тобто до повноважень керівника віднесено вирішення тих питань, щодо яких керівник надає доручення підлеглому державному службовцю. Щодо визначення поняття й сутності доручення, слід зазначити, що доручення - це форма реалізації управлінських повноважень керівником, що передбачає постановку конкретного завдання, визначення його предмета, мети, строку та відповідальної за виконання особи.

Отже, доручення - це субординаційне правовідношення між керівником і підлеглим йому державним службовцем щодо постановки першим другому конкретного завдання управлінсько-службового характеру, визначення основних параметрів його виконання. Такими параметрами є:

- а) предмет завдання - що саме необхідно вирішити;
- б) мета завдання - для чого це необхідно вирішити;
- в) строки - протягом якого часу необхідно вирішити;
- г) виконавець - хто має вирішити.

Слід зазначити, що доручення характеризується тим, що: а) воно має, як правило, разовий характер, тобто стосується вирішення одного завдання; б) питання, яке підлягає вирішенню за дорученням, не охоплюється посадовими обов'язками державного службовця; в) воно стосується виключно публічно-службової діяльності й не має приватного характеру.

Важливою гарантією захисту державного службовця

є визначений порядок виконання доручення керівника державним службовцем у разі виникнення сумнівів в останнього щодо законності доручення. Слід зазначити, що це положення є новітнім у Законі 2011, оскільки попередній Закон “Про державну службу” (1993) такого положення не передбачав.

Державний службовець у разі виникнення сумнівів щодо законності одержаного від керівника доручення має право (а не обов’язок!) вимагати від керівника письмового підтвердження цього доручення. Цьому праву державного службовця кореспондується обов’язок керівника надати письмове підтвердження доручення або скасувати це доручення. Таким чином, у керівника є вибір певного варіанта поведінки за власним розсудом. Надання керівником письмового підтвердження доручення звільняє державного службовця від відповідальності (мається на увазі саме юридичної відповідальності, хоча в коментованій статті це не визначено), окрім випадків виконання явно злочинного наказу. І Закон 2011, і чинне законодавство про державну службу не передбачають визначення поняття “злочинний наказ”.

Водночас ч. 2 ст. 41 КК України [5] дає визначення поняття “законний наказ або розпорядження” - це наказ або розпорядження, які: а) віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень; б) за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов’язані з порушенням конституційних прав і свобод людини й громадянина. Отже, незаконний наказ або розпорядження - це наказ або розпорядження, які: а) віддані особою, яка не вправі віддавати такі накази; б) віддані з порушенням визначеного порядку; в) віддані особою, яка не повноважна віддавати їх; г) суперечать за змістом чинному законодавству й пов’язані з порушенням конституційних прав і свобод людини й громадянина. Важливо зазначити, що не будь-який “незаконний наказ” є “явно злочинним наказом”. Отже, якщо особа не усвідомлювала й не могла усвідомлювати злочинного характеру наказу чи розпорядження, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, відповідальності підлягає тільки особа, яка віддала злочинний наказ чи розпорядження.

Зарубіжний досвід свідчить про важливість законодавчої регламентації порядку виконання доручень та відмови від його виконання.

Аналогічно коментованій статті вирішується питання щодо виконання державним службовцем сумнівного доручення керівника в Законі Болгарії “Про державного службовця”: державний службовець не повинен виконувати неправомірні накази, видані у встановленому порядку, якщо вони містять очевидні для нього правопорушення. Він може вимагати письмового підтвердження службового акта, якщо адресований до цього усний наказ містить очевидне для нього правопорушення. Водночас цікавим є передбачення в названому законі й положення щодо виконання державним службовцем наказів, спрямованих проти самого державного службовця і його родичів. Державний службовець не повинен виконувати накази, спрямовані проти нього, його дружини чи чоловіка, родичів по прямій лінії без обмеження, по бічній лінії до четвертого коліна чи шлюбом до другого коліна включно. У такому разі він повинен повідомити державний орган, від якого отримав наказ, який, у свою чергу, повинен покласти виконання цього наказу на іншого службовця [6].

Відповідно до § 63 Закону Естонії “Про публічну

службу” публічний службовець може відмовитися від виконання:

1) одноразових доручень безпосереднього керівника;
2) тимчасового виконання обов’язків керівника адміністративної установи;

3) доручення в разі сумнівів щодо його законності, якщо їхнє виконання: а) було спрямовано проти чоловіка/дружини або проти батьків, братів сестер чи дітей, його самого чи проти інших близьких йому людей; б) проти-показано йому за станом здоров’я; в) не дає йому змоги користуватися пільгами, передбаченими для виховання дітей; г) припускає наявність у даного службовця більш високої кваліфікації чи спеціальної підготовки, ніж він має. При відмові від виконання доручення службовець повинен негайно повідомити особі, яка видала доручення, про обставину, що не дозволяє його виконати [7].

Відповідно до п. 4 § 68 Закону Чехії “Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ”, якщо державний службовець вважає, що виданий наказ суперечить правовим положенням, він зобов’язаний повідомити про це вищого посадовця до початку виконання наказу. Якщо ситуацію не виправлено, то державний службовець зобов’язаний зробити таке повідомлення в письмовому вигляді. Якщо вищий посадовець, якому державний службовець підпорядкований безпосередньо, наполягає на виконанні наказу, він зобов’язаний вимагати виконання такого наказу в письмовій формі. У разі, якщо державний службовець вимагає занесення письмового повідомлення та письмового наказу до його особової справи, службовий орган зобов’язаний виконати цю вимогу [8].

Література

1. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про державну службу: Закон України від 26.12.1993 р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Конституція України від 28.06.1996 р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. - О.: Фенікс, 2009. - 688 с.; Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар’єра в Україні: монографія / Л.Р. Біла-Тіунова. - О.: Фенікс, 2011. - 540 с.
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Стаття 24 Закону Болгарії 27.08.1999 р. “Про державного службовця” // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. - К.: Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 601-638.
7. Про публічну службу: Закон Естонії від 25.01.1995 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. - К.: Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 467-520.
8. Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ: Закон Чеської Республіки від 26.04.2002 р. // Там само. - С. 269-388.

Фаєр Ю.Г.

здобувач кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету “Одеська юридична академія”
Надійшла до редакції: 24.09.2014

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**