

Трудове право; право соціального забезпечення. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

Державні службовці чи суб'єкти владних повноважень: питання термінології

Н.В. Дараганова
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного та господарського права, ВНЗ «Національна академія управління»

У статті досліджено питання, пов'язані з розмежуванням публічної та державної служби. Проаналізовано застосування різних термінів щодо осіб, які здійснюють діяльність у сфері публічної (державної) служби.

В статье исследованы вопросы, связанные с разграничением публичной и государственной службы. Проанализировано применение различных терминов по отношению к лицам, осуществляющим деятельность в сфере публичной (государственной) службы.

In this article an author probed questions, related to differentiating of public and civil service. The author analysed application of different terms an author in relation to persons which carry out activity in the field of public (state) service.

Ключові слова: державні службовці, суб'єкти владних повноважень, публічна служба, державна служба, адміністративне право.

Постановка проблеми

Соціально-економічні реформи в Україні початку 90-х рр. спричинили радикальні зміни в житті суспільства – лібералізацію економіки, її перехід від планової до ринкової, запровадження різних форм власності, ліквідацію системи централізованого планування та управління тощо. Кардинальні перетворення тривають у сфері державної служби – одному з

найважливіших елементів функціонування механізму державного управління.

При цьому, відзначаючи важливість розгляду питань стосовно безпосереднього функціонування та правового регулювання діяльності державної служби, доводиться констатувати, що в питаннях, пов'язаних із застосуванням у юридичній науці категорій «державні службовці», «посадові особи місцевого самоврядуван-

ня», «суб'єкти владних повноважень», «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», «публічні діячі», «особи, які займають політичні посади», донині не вироблено єдиної позиції.

Більше того, на сьогодні іноді зустрічаємо підміну термінів «суб'єкт владних повноважень» або «особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» терміном «державний службовець», наприклад, для характеристики таких осіб, як: народні депутати, міністри, їх заступники, посадові особи органів місцевого самоврядування тощо. Отже, на практиці має місце проблема розмежування осіб, які перебувають на державній службі та мають статус державних службовців, і тих, діяльність яких також пов'язана з виконанням функцій держави, але які не є державними службовцями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В українській науці вже традиційно питання, пов'язані з розглядом різних аспектів діяльності осіб, які перебувають на публічній (державній) службі, знаходяться у сфері уваги науковців як галузі трудового права (В.С. Венедиктов, І.Я. Кисельов, О.І. Процевський, В.І. Прокопенко, В.Г. Ротань, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева та інші), так і адміністративного права (В.Б. Авер'янов, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко та інші).

Серед останніх досліджень слід відзначити монографію за загальною редакцією В.М. Лебедева, в якій, розглядаючи питання суб'єктів трудового права, автори, аналізуючи поняття «працівник, який перебуває на державній службі» – тобто державний службовець, приходять до висновку, що останній не може не бути суб'єктом адміністративного права, і одним із можливих шляхів вирішення проблеми розмежування трудового та адміністративного статусу є визнання того факту, що особа є суб'єктом трудового права тією мірою, якою на неї поширюються норми трудового права та вона персоніфікує собою працівника, в усю-

му ж іншому цей суб'єкт є суб'єктом адміністративного права [1, с. 182]. Також заслуговує на увагу дослідження М.І. Цуркана «Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні» [2], у якому здійснено спробу проаналізувати поняття «проходження публічної служби» в контексті адміністративного судочинства і визначити поняття й особливості публічної служби, та дослідження І.В. Огієнко «Особливості реалізації права на працю в органах внутрішніх справ України» [3], в якому автором встановлено дуалістичність правового статусу працівника ОВС України як поєднання адміністративно-правового і трудово-правового статусу.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Пріоритетність завдань Української держави щодо створення системи різноманітних заходів, у тому числі юридичного характеру, спрямованих на забезпечення дійсної реалізації громадянами свого права на працю, ставить перед українською наукою завдання щодо створення реального механізму захисту цих прав. І дослідження теоретичних питань, пов'язаних із діяльністю осіб, які перебувають на публічній (державній) службі, напряду пов'язане з реалізацією практичних питань щодо ефективного проходження цієї служби.

Формулювання цілей статті

Виходячи з вищевказаного, метою статті є дослідження питань термінології щодо осіб, які перебувають на державній (публічній) службі.

Виклад основного матеріалу дослідження

Аналіз нормативно-правових актів дає змогу стверджувати, що на сьогодні в Україні має місце законодавче відокремлення державної служби від публічної.

Так, статтею 1 Закону України «Про державну службу» від 1993 р. [4] встановлено, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і

функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Тенденція щодо визначення державної служби через професійну діяльність державних службовців збереглася і в новій редакції Закону України «Про державну службу», що набирає чинності з січня 2013 р. [5], у статті 1 якого зазначено, що державна служба – це професійна діяльність державних службовців із підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.

На відміну від державної служби, служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (стаття 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6]).

Крім вищезазначеної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, Кодексом адміністративного судочинства України [7] введено в законодавство України таке поняття, як «публічна служба», та встановлено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування (стаття 3 КАС України).

Особливості діяльності осіб, що працюють (служать) в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ тощо відображено в законах України «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції», «Про дипломатичну службу», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну виконавчу службу», «Про Службу безпеки України», «Про державну податкову службу в Україні», «Про міліцію» тощо. У цих законодавчих актах

для визначення діяльності осіб, що її здійснюють, застосовують терміни «служба в прокуратурі», «служба в міліції», «служба в органах внутрішніх справ», «військова служба», «кримінально-виконавча служба» тощо.

Доцільність законодавчого відокремлення різних видів діяльності у сфері публічної (державної) служби зумовлена родом та особливим характером цієї діяльності в різних сферах. Більше того, у рамках трудового права для визначення цієї специфічної діяльності вже застосовується термін «службово-трудова діяльність» [8, с. 9]. Цей термін видається нам досить вдалим, таким, що відображує специфіку діяльності у сфері публічної (державної) служби та застосування якого є можливим і в адміністративному праві.

Отже, на сьогоднішній законодавчо закріплено існування як державної, так і публічної служби. І якщо публічна служба передбачає діяльність на державних політичних посадах; на посадах суддів, прокурорів; військової, альтернативної (невійськової) служби; дипломатичну службу або іншу державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування, то, державна служба – це професійна діяльність лише державних службовців щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Тобто поняття «публічна служба» є ширшим, ніж поняття «державна служба», остання ж включає в себе такі елементи, як: «служба в органах внутрішніх справ», «військова служба», «служба в кримінально-виконавчій службі» тощо.

Як зазначила М.А. Штатіна, у російській літературі (вказане стосується й української), а раніше й у радянській юридичній літературі, поняття «публічна служба» (public service, la fonction publique etc.) зазвичай перекладається як «державна служба», тоді як суто державна служба є лише частиною більш широкого поняття публічної. Цей підхід застосовується на сучасному етапі в міжнародних документах, зокрема в Модельному кодексі поведінки публічних службовців, де у статті 1.1 як публічна розглядається служба в будь-якому публічному органі [9, с. 92-93].

При цьому, для визначення осіб, які здійснюють діяльність у сфері публічної (державної) служби, законодавець застосує кілька різних термінів.

По-перше, це термін «державні службовці». Так, зі змісту статті 1 Закону України «Про державну службу» від 1993 р. випливає, що вказаний термін застосовують до осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті для практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. У статті 1 нової редакції Закону України «Про державну службу» від 2011 р. встановлено, що державний службовець – це 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 або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу.

По-друге, у законодавстві застосовується термін «посадові особи місцевого самоврядування». Наприклад, у статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує за-

робітну плату за рахунок місцевого бюджету.

По-третє, нині має місце застосування терміну «публічні діячі». Так, Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28 листопада 2002 р. [10], у статті 1 вжито цей термін: публічні діячі – це фізичні особи, які виконують або виконували визначені публічні функції в іноземних державах, а саме: глава держави, керівник уряду, міністри та їх заступники; депутати парламенту; члени верховного суду, конституційного суду або інших судових органів високого рівня, рішення яких не підлягають оскарженню, крім як за виняткових обставин; члени суду аудиторів або правління центральних банків; надзвичайні та повноважні послли, повірені у справах та високі посадовці збройних сил; члени адміністративних, управлінських чи наглядових органів державних підприємств, що мають стратегічне значення.

По-четверте, у КАС України законодавець застосував термін «суб'єкти владних повноважень». Зокрема, у статті 13 цього кодексу встановлено, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (стаття 3 КАС України). Крім КАС України, в аналогічному значенні термін «суб'єкт владних повноважень» застосовано і в інших нормативно-правових актах, наприклад, Законі України «Про доступ до публічної інформації» [11].

По-п'яте, Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [12] введено такий «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». У статті 4 цього законодавчого акта встановлено суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення. Серед них визначено й особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до

яких віднесено: а) Президента України, Голову Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, інших керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступників, Голову Служби безпеки України, Генерального прокурора України, Голову Національного банку України, Голову Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голову Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад; в) державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування; г) військових посадових осіб Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань; ґ) суддів Конституційного Суду України, інших професійних суддів, Голову, членів, дисциплінарних інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службових осіб секретаріату цієї Комісії, Голову, заступника Голови, секретарів секцій Вищої ради юстиції, а також інших членів Вищої ради юстиції, народних засідателів і присяжних (під час виконання ними цих функцій); д) осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, осіб начальницького складу податкової міліції; е) посадових і службових осіб органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби; є) членів Центральної виборчої комісії; ж) посадових та службових осіб інших органів державної влади.

По-шосте, у статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. [13] встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не

поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Аналогічна норма щодо посад першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення), які також належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу, установлена в статті 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [14].

Висновки

Отже, для визначення осіб, які здійснюють діяльність у сфері публічної (державної) служби, на сьогодні застосовують такі терміни, як: «державні службовці»; «посадові особи місцевого самоврядування»; «суб'єкти владних повноважень»; «публічні діячі»; «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»; «особи, які займають політичні посади».

Порівнюючи вищеназвані терміни, значимо, що всі вони застосовуються для визначення осіб, які діють у сфері публічної (державної) служби, а критерієм розрізнення можна визначити особливу сферу їхньої діяльності.

І хоча на сьогодні термін «державний службовець», на нашу думку, набув найбільш широкого розповсюдження не лише в законодавстві, а й у наукових, навчальних працях, проте лише два терміни – «суб'єкти владних повноважень» і «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» – дійсно визначають осіб, які перебувають як на державній, так і на публічній службі. До того ж, терміном «суб'єкти владних повноважень» визначають не лише фізичних осіб, а й юридичних.

Таким чином, на нашу думку, термін «державний службовець» має застосовуватися лише до осіб, які безпосередньо здійснюють діяльність у межах державної служби, найширше ж коло осіб (фізичних та юридичних), діяльність яких пов'язана як із державною, так і з публічною службою, охоплює термін «суб'єкти владних повноважень».

Список використаних джерел

1. *Лебедев В.М.* Современное трудовое право (Опыт трудового компаративизма). Книга первая / В.М. Лебедев, Е.Р. Воронкова, В.Г. Мельникова; под ред. В.М. Лебедева]. – М. : Статут, 2007. – С. 182.
2. *Цуркан М.І.* Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.І. Цуркан; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2009. – 18 с.
3. *Огієнко І.В.* Особливості реалізації права на працю в органах внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / І.В. Огієнко; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 19 с.
4. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ; ред. від 30.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 №2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV; поточна версія від 25.01.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. *Лавриненко О.В.* Правове регулювання прийняття на службу до органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.05. «Трудове право; право соціального забезпечення» / О.В. Лавриненко. – Харків, 1998. – С. 9.
9. *Штатаина М.А.* Публичная служба / М.А. Штатаина // Административное право зарубежных стран : учебник ; под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатаиной. – М. : Спартак, 2003. – С. 92-93.
10. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28 листопада 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
12. Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
13. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
14. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI; остання редакція від 07.08.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>