

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ  
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Аналізуючи наукові дослідження, присвячені проблемам формування і функціонування державної служби в Україні, можна зробити висновок, що організаційно-правові проблеми формування і встановлення статусу державного службовця предметом наукових досліджень не були. Хоча у вітчизняній і зарубіжній літературі проблемам удосконалення державної служби, формуванню високопрофесійного і соціально захищеного державного службовця приділяється велика увага. Зазначеним і обумовлена актуальність дослідження проблемних питань визначення правового статусу державних службовців. Вибір проблематики цієї статті безпосередньо пов'язаний з пріоритетними напрямками наукових досліджень у сфері державно-службових відносин України, що передбачені основними напрямками адміністративно-правової реформи в Україні.

Слід відзначити, що деякі теоретичні аспекти з'ясування сутності та особливостей правового статусу державних службовців розглядалися в працях В.Б. Авер'янова, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, С.Д. Дубенко, О.Д. Крупчана, Г.І. Лелікова, Н.М. Мироненко, Н.Р. Нижник, О.В.Петришина, В.П.Троня, В.В.Цветкова, В.О.Шамрая, В.М.Шаповала та ін. Разом з цим, в існуючих працях питання визначення статусу державних службовців досліджувались фрагментарно або в контексті ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу. У науці адміністративного права і досі немає однозначного підходу щодо виділення окремих та з'ясування загальних і спеціальних елементів статусу державних службовців України. Отже, завданням даного дослідження є: аналіз існуючих в науковій літературі поглядів щодо визначення статусу державного службовця; визначення поняття «статус державного службовця», його складових елементів та їх характеристика.

Щодо визначення статусу державного службовця окреслимо чотири основні наукові позиції:

– по-перше, це загальне юридичне становище працівника як громадянина у сфері суспільних відносин (С.С. Алексєєв, В.М. Манохін, О.В. Смирнов) [1, с. 146; 2, с. 92-95; 3, с. 42];

– по-друге, це спеціальне (відносно статусу громадянина) його становище як працівника апарату, особи, яка займає певну посаду і перебуває на державній службі (М.Г. Матузов, М.П. Орзіх, В.І. Новосьолов, І.К. Советов) [4, с.176; 5, с.9-10; 6, с.8];

– по-третє, це поєднання двох вищевказаних аспектів (Л.А. Сергієнко) [7, с.33];

– по-четверте, це елемент його правосуб'єктності (В.О.Воробйов) [8, с.48].

На наш погляд, при дослідженні теоретико-правових аспектів статусу державного службовця, найбільш вдалою є позиція, що поєднує два перші вищевказані аспекти. Оскільки саме тут визначається спеціальний статус державного службовця як працівника апарату, особи, яка займає певну по-

саду і перебуває на державній службі, і, водночас, не заперечуються елементи статусу громадянина. Сутність статусу державного службовця, на наш погляд, полягає у тому, що це закріплена в нормах права спеціальна соціальна роль особи як представника держави, що виступає суб'єктом управлінської діяльності.

Статус державного службовця характеризується певним змістом. Для нього встановлені особливі умови вступу на державну службу, проходження і звільнення з неї. Державний службовець реалізує надані йому повноваження і функції як всередині державної адміністрації, так і по відношенню до зовнішніх суб'єктів права (громадян, інших організацій і т.д.). Ставши державним службовцем, громадянин включається в складний організм, який можна представити у вигляді схеми, що складається з чотирьох елементів: займання державної посади; наявність конкретного рангу державного службовця; входження у встановлений штат державних службовців; особливе місце державного службовця, що визначається конкретними посадовими обов'язками, що встановлюють найменування цього державного службовця – керівник, посадова особа, представник влади і т.д.

Статус державних службовців передбачає: по-перше, безпосередню причетність по роду роботи до підготовки, прийняття і (або) проведенню в життя рішень в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави, зокрема в ряді випадків вказані дії тягнуть за собою політичні, економічні і інші соціальні наслідки для всього суспільства або будь-якої його частини; по-друге, наявність у державного службовця повноважень і можливості виступати в межах своєї компетенції від імені державного органу (і тим самим як би від імені держави), представляючи державний інтерес; по-третє, поєднання суворої нормативної регламентованості діяльності у формально-процедурному відношенні з досить широкими можливостями прийняття вольових рішень на основі суб'єктивної інтерпретації як ситуації, так і регулюючих її законодавчих норм; по-четверте, належність до особливої професійно-статусної групи; хоча вона складається із представників різних професій, але об'єднуючим фактором для неї служить робота в державних органах. Це передбачає наявність у належних до неї осіб певних державно-владних повноважень і тим самим більш значної, ніж у більшості громадян, можливості впливати на розвиток справ у суспільстві і, відповідно, підвищеної відповідальності за їх стан.

Що стосується складових елементів статусу державного службовця, то у науковій літературі з цього приводу існують різноманітні їх переліки. Спробуємо згрупувати підходи за об'єктами їх дослідження:

– по-перше, це складові статусу державного службовця: завдання по посаді; функції; відповідні їм права та обов'язки; правові форми діяльності державного службовця; порядок взаємовідносин по посаді (В.М. Манохін) [2, с.97–98]; обов'язки, права, відповідальність, що впливають з посади (Л.А. Сергієнко) [9, с.42]; службова функція з комплексом прав, обов'язків, відповідальності; професійно-кваліфікаційні вимоги по посаді; спосіб заручування на службу; службові зв'язки підпорядкування та координації (В.О. Воробйов) [8, с. 7];

– по-друге, складові статусу адміністрації: цілі, функція, компетенція; взаємовідносини з місцевими радами; вищими ланками управління, трудовим колективом (М.Г. Шульга) [10, с.11–21];

– по-третє, складові статусу посадових осіб: юридичні, державно-владні повноваження та юридична відповідальність (О.В. Петришин) [11, с.41–42]; найменування посадової особи; місце в службовій ієрархії; функції; повноваження; гарантії реалізації повноважень; відповідальність (О.М. Костюков) [12, с.22–24].

Як бачимо, позиції вчених з приводу досліджуваної проблеми неоднорідні. На основі проведених досліджень можна зробити висновок, що статус державного службовця виникає на основі відповідного законодавства та зв'язку із заміщенням посади. Саме певна посада державної служби є базою для характеристики статусу державного службовця. По своїй суті статус державного службовця – це встановлені і гарантовані державою міри необхідної і можливої поведінки державного службовця у сфері державно-службових відносин. Із зміною їх трансформується і статус державного службовця (наприклад підвищення, пониження, відставка, вихід на пенсію і т.д.). Основу статусу державного службовця складають п'ять груп державно-службових норм, що визначають обов'язки, права, обмеження, гарантії і економічне забезпечення.

Беручи до уваги вище зазначене, зробимо наступні висновки:

1. За своїм змістом статус державного службовця в Україні – це складна, динамічна, диференційована та комплексна система елементів, які встановлені і гарантовані правом у державному управлінні.

2. Статус державного службовця передбачає: по-перше, наявність у державного службовця повноважень і можливості виступати в межах своєї компетенції від імені держави через державні органи та підвищеної відповідальності; по-друге, безпосередню причетність по роду роботи до підготовки, прийняття і (або) проведенню в житті державно-управлінських рішень; по-третє, поєднання діяльності, нормативно регламентованої, з можливостями прийняття вольових рішень на основі регулюючих її правових норм і суб'єктивної інтерпретації ситуації.

3. Система елементів статусу державного службовця являє собою сукупність прав, обов'язків та обмежень, відповідальності службовців, гарантії економічного забезпечення.

Проблематика правового статусу посадової особи ускладнюється у зв'язку з тим, що до цього часу не було прийнято єдиного нормативного акта, який би встановлював універсальні принципи розмежування владних повноважень між різними державними структурами. Та й взагалі відповідні структури свого часу, і це у першу чергу стосується державних структур нижчого рівня, склалися в більшості своїй у швидкому темпі, без необхідного правового забезпечення їх подальшої діяльності.

Проведений науковий аналіз дозволяє з повним правом говорити про те, що проблема наукового визначення правового статусу державних службовців як з теоретичної, так і з практичної точок зору в нашому законодавстві розроблена недостатньо. До того ж ці проблеми в різних галузях права

вирішуються по-різному. Слід вважати, що розв'язання цього питання залежить від дослідження та вирішення на загальнотеоретичному рівні питань, пов'язаних з теоретичним обґрунтуванням понять «посадова особа» та «службова особа», що буде значним внеском не тільки в галузеві юридичні науки, а й у загальну теорію держави і права; визначення поняття «посада» та інших споріднених з ним понять не тільки щодо державної служби, а й щодо служби у громадських об'єднаннях; з'ясування відмінностей правового статусу посадових і службових осіб; систематизації нормативних актів, які містять норми, що визначають правовий статус посадових осіб.

**Список літератури:** 1. Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. 2. Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. 3. Смирнов О.В. О правовом статусе личности рабочих и служащих // Советское государство и право. 1974. №3. 4. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. 5. Новоселов В.И. Теоретические проблемы развития административно-правового положения граждан СССР в современных условиях: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / АН СССР, Ин-т государства и права. М., 1979. 6. Социология государственной службы: Терминологический словарь-справочник. Ростов на Дону. 1989. 7. Сергиенко Л.А. О правовом статусе служащих органов гос. управления // Проблемы управления и гражданского права. 1970. №7. 8. Воробьев В.А. Советская государственная служба. Ростов-на-Дону, 1986. 9. Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда. М., 1984. 10. Шульга В.М. Курс административного права и процесса. М., 1998. 11. Петришин О.В. Статус службовой особи: природа, структура, специализация. К., 1990. 12. Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус // Правоведение. 1987. № 2.

*Надійшла до редколегії 25.07.03*