

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПОЖЕЖНОГО НАГЛЯДУ

Розглянуто теоретичні питання та запропоновано власне визначення державної служби в органах пожежного нагляду, визначено їх особливості.

The theoretical-legal questions of definition of the state employment in organs office of Ukraine fire-supervision. The own concept of state employment in organs office of Ukraine fire-supervision is defined and the their features are considered.

Ключові слова: пожежна безпека, пожежна охорона, державне управління, державна служба, правозастосовна діяльність.

Сьогодні державотворення в Україні, що включає в себе й адміністративну реформу, спрямоване насамперед на створення державного механізму, здатного ефективно розв'язати завдання і функції, що стоять перед сучасною демократичною правовою державою. Ключове місце в процесі реформування системи державного управління належить інституту державної служби, важливим компонентом якої є органи державного пожежного нагляду України.

Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про правові засади цивільного захисту” [1] встановлено, що у складі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту діє урядовий орган державного нагляду у сфері пожежної безпеки. Цим же законом передбачено структуру урядового органу державного нагляду у сфері пожежної безпеки, повноваження його посадових осіб і порядок затвердження Положення про територіальні органи державного нагляду у сфері пожежної безпеки.

На сьогодні у наукових дослідженнях питання проходження державної служби в органах пожежного нагляду не досліджувались. Предметом наукових досліджень були загальні проблеми державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки і, зокрема, державної служби. Так, заслуговують на увагу роботи В. Авер'янова, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Гуменюка, С. Ківалова, Ю. Тихомирова та ін. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження.

Враховуючи, що з прийняттям Закону України “Про державну службу” [2], у вітчизняній правотворчій практиці створено національну систему державної служби, але за останні роки досвід правового регулювання і функціонування державної служби, теоретичне його осмислення довели існування низки проблемних питань.

Для визначення сутності та особливостей державної служби в органах пожежного нагляду необхідно дослідити насамперед теоретичні положення та чинне законодавство про державну службу.

Метою статті є визначення особливостей державної служби в органах пожежного нагляду з подальшим закріпленням їх у чинному законодавстві.

Новизна статті полягає у визначенні сутності та особливостей державної служби в органах пожежного нагляду.

Поняття “служба” в загальному розумінні цього слова може використовуватися як позначення виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту або як найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу. Служба, поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства та ін., є різновидом інституалізованої суспільно корисної діяльності людини [3, с. 4]. Служба пов'язана з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей.

Д. Бахрах зазначає, що службовці – це ті, хто займає посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснює управлінську або соціально-культурну діяльність [3, с. 4–5]. Специфіка праці службовців полягає в тому, що вони: а) безпосередньо матеріальних цінностей не виробляють, але створюють умови для матеріального виробництва; б) володіють специфічним предметом праці – інформацією, яка водночас виступає засобом їх впливу на тих, ким вони управляють (обслуговують). Службовці, як правило, збирають, опрацьовують, передають, зберігають, створюють інформацію; в) впливають на людей, обслуговують їх; г) зазвичай зайняті розумовою працею; д) працюють оплатно, отримують заробітну плату; е) займають посади в державних або громадських організаціях.

В. Манохін зазначає, що для з'ясування сутності служби в суспільстві необхідно звернутися до аналізу процесу праці під час здійснення служби та інших видів соціальної діяльності [4, с. 5–6]. Вирішальним фактором, який визначає відмінність служби від інших видів соціальної діяльності, є специфічний об'єкт впливу в процесі праці – людина, особа як соціально-біологічна істота, тобто воля особи, її здоров'я, права та свободи тощо. Служба є трудовою діяльністю для інших осіб і під час її здійснення об'єкт впливу – людина – завжди конкретна, попередньо відома або така, що стала відомою під час здійснення служби.

Цікавою є точка зору В. Манохіна, який вважає, що місце служби як елемента в будь-якій організації правильно та доцільно визначити як продовження та завершення процесу формування (створення) цієї організації або системи організацій [4, с. 5–6]. При цьому як продовження процесу формування організації виступає організація служби (установлення посад та їх кількості, визначення посадових повноважень, підбір та розстановка кадрів тощо), а як завершення – практичне здійснення службової діяльності.

Л. Коваль відзначає, що через службу здійснюється практична реалізація компетенції органів влади або повноважень інших організацій [5, с. 46]. Професійні службовці, на думку цих авторів, є найманими робітниками, напрямками діяльності яких є прийняття управлінських рішень та їх реалізація в порядку службових завдань. При цьому за ознакою організації та порядком проходження служба поділяється на державну та службу в недержавних структурах, у тому числі в органах місцевого самоврядування. Але, на наш погляд, така класифікація не є вдалою, оскільки служба в органах місцевого самоврядування за сутністю та ознаками має більше спільного з державною службою, ніж зі службою в громадських організаціях.

Д. Бахрах поділяє державну службу на цивільну та мілітаризовану. У системі цивільної державної служби виокремлювалися загальна і спеціалізована (на залізничному транспорті, у прокуратурі, суді, дипломатична та ін.). Мілітаризована служба поділялася на військову, міліцейську та воєнізовану. Військова служба має кілька характерних ознак, які встановлюють правове положення цього виду державної служби і відповідних державних службовців. На думку Д. Бахраха, для мілітаризованої служби характерні такі ознаки: професійним обов'язком службовців цієї категорії є захист життя і здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого правового порядку, охорона матеріальних цінностей; вступають на державну мілітаризовану службу фізично розвинені особи, які, як правило, досягли вісімнадцятирічного віку; мілітаризована служба має спеціальні дисциплінарні статuti, положення про дисципліну, обумовлені специфічними особливостями посадових функцій мілітаризованих службовців; для цих службовців визначаються особливі умови вступу на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення атестації і припинення державної служби, для них установлюється спеціальна форма одягу і знаки відмінності; у спеціальних адміністративно-правових нормативних актах закріплюється особливий правовий статус мілітаризованих службовців їх права, обов'язки, відповідальність, спеціальні пільги тощо; установлюється кілька обмежень, що полягають у забороні користуватися деякими конституційними правами громадян; обов'язковим є державне страхування; існує особливий порядок залучення до юридичної відповідальності.

На сьогодні у світовій практиці існує кілька підходів до державної служби. Наприклад, в Англії державна служба не може виходити за межі того, що встановлено законом. В інших країнах державна служба розглядається як професія, що наділяє людину підвищеним соціальним статусом і деякими привілеями.

Розглядаючи державну службу як один з видів платної суспільно корисної діяльності, законодавець у ст. 1 Закону України “Про державну службу” визначає її як професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах і їхньому апараті для практичного виконання завдань і функцій держави й отримують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження. Державній службі притаманна низка властивих тільки їй ознак, які дозволяють відмежувати її від інших видів служб. Державна служба – це професійна діяльність з безпосереднього виконання функцій держави. Державна служба здійснюється державними службовцями у державних органах і їхньому апараті. Посада – це визначена структурою і штатним розкладом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень (ч. 1 ст. 2 Закону України “Про державну службу”). Відповідно до ч. 2 ст. 38 Конституції України, всі громадяни нашої країни користуються рівним правом доступу до державної служби. Робота державних службовців оплачується за рахунок державних коштів.

З урахуванням різноманітних функцій, які здійснюються сучасною правовою державою (ст. 1 Конституції України) і які виконуються різними органами держави, державну службу можна класифікувати за кількома ознаками. Кожен вид державної служби визначається специфікою завдань, що стоять перед відповідним державним органом, і має своє правове оформлення, характеризується особливими ознаками і спеціальним правовим статусом, установленим відповідними нормативними актами. Державна влада в Україні здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України). Відповідно до цього конституційного принципу, державну службу поділяють на службу в органах законодавчої, виконавчої і судової влади. У ч. 2 ст. 9 Закону України “Про державну службу” закріплено, що регулювання правового положення державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, Служби безпеки, внутрішніх справ тощо здійснюється відповідно до зазначеного закону, якщо інше не передбачено законами України.

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачено організацію на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [6, с. 182]. Таким чином, визначено перспективу формування інституту публічної служби, який має складатися з двох зазначених видів, що мають спільну соціальну сутність – служіння інтересам спільноти через виконання управлінських функцій публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування).

Кодекс адміністративного судочинства України в п. 15 ст. 3 дає визначення публічної служби – 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. Але це поняття тільки додало плутанини. Це обумовлено низкою підстав: наявністю різного розуміння змісту поняття “публічна служба” і, відповідно, різних систем публічної служби; достатньою новизною для нашої держави інституту професійної публічної управлінської діяльності; уповільненим закріпленням основ цього інституту у відповідних нормах національного законодавства.

Відсутність в Україні сталої публічно-службової традиції, уповільнена інституціоналізація публічної служби, певний брак наукових досліджень у цій сфері крізь призму руху нашої держави в напрямку інтеграції до європейської спільноти зумовлюють корисність запозичення необхідного досвіду організації публічної служби в розвинутих європейських країнах.

Вдаючись до характеристики публічної служби в країнах Європейського Союзу, необхідно зазначити, що цей соціальний інститут у різних країнах має різні назви, а подекуди і не зовсім тотожний зміст. Поняття “публічна служба” та “публічний службовець” у Франції передаватимуться відповідно термінами “державна адміністрація” та “функціонер”, у Великій Британії – “цивільна служба” та “державний агент”, у Німеччині – “державна служба” та “службовець”. Розглядаючи відмінності стосовно публічної служби в різних державах ЄС, звернімо увагу на таке.

В окремих країнах частина службовців поліції належить до збройних сил (це стосується, наприклад, жандармерії в Бельгії та Франції). Необхідно зазначити, що службовці поліції в більшості країн значною частиною є державними, у той же час як у Німеччині вони майже повністю є публічними службовцями земель, а у Великобританії – місцевої влади.

Стосовно працівників освіти, в деяких країнах більшість із них є службовцями держави (Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія і Франція), однак їхній статус може певною мірою відрізнитися від статусу власне публічних службовців або функціонерів. Так, у Нідерландах викладачі мають власний статус. У Бельгії та Німеччині ці особи є службовцями органів регіональних (територіальних) утворень: громад і земель. У Великобританії, Данії та Ірландії вони є службовцями місцевої влади.

Третя група: працівники лікарень і системи охорони здоров'я. У Франції вони мають власний статус, який відрізняється від статусу публічних службовців держави та службовців територіальних органів управління. В Італії персонал системи охорони здоров'я є службовцями областей і місцевих громад. У Великобританії Національна служба здоров'я, яка поширюється на більшу частину лікарів та лікарняний персонал, становить більше половини кількісного складу публічних службовців. Судді, незважаючи на те, що вони скрізь користуються статусом, відмінним від статусу публічних службовців, – статусом, який гарантує їм неупередженість, – належать у деяких країнах до категорії державних службовців (наприклад, у Німеччині), тоді як в інших країнах навіть сама ідея подібного вирішення цього питання не знайшла б достатніх підстав (Великобританія та Ірландія) [7, с. 287, 289].

Точне юридичне визначення публічного службовця є однаково складною справою в будь-якій із країн Європейського Союзу: це поняття відрізняється залежно від того, чи розглядається воно під кутом зору адміністративного, фінансового чи кримінального права. Будемо дотримуватися визначення адміністративного права, але в окремих випадках навіть такі загальноважливі документи, як загальний статут публічної служби, оперують тавтологічними формулами, за якими публічними службовцями є особи, які обіймають адміністративні посади.

Певний інтерес викликає сама етимологія слів, яка використовується для позначення публічного службовця. Найдавнішою та найбільш пов'язаною з монархічним минулим цих європейських країн є термінологія, яка вживається в Данії, Греції та Великій Британії. Публічний службовець є у них слугою (tjenestemand дат. – людина на службі), цивільним слугою (civil servant) або навіть слугою Корони (crown servant) у словнику загального права, або чиновником (υπαλληλος грец.). В інших випадках відповідний термін, який бере витоки зі старорежимних понять, позначає буквально того, хто обіймає посаду: нім. Beamter та нідер. ambtenaar. Слово “функціонер” (фр. fonctionnaire, іспан. та португ. funcionario) характеризує сучасніше поняття громадських посад, які з'явилися з Французькою революцією та замінили посади, які належали їх власникам і могли продаватися. У Бельгії та Люксембурзі вживаються більш нейтральні терміни “агент держави” або “агент місцевої громади”. В Італії тривалий час використовується термін “цивільний службовець” (impiegato civile) держави або місцевих властей. В Ірландії, наразі, застосовуються терміни civil servant, що позначає цивільного публічного службовця або функціонера держави, та public servant, що є більш широким за змістом поняттям. Усі ці поняття на позначення публічних службовців, за винятком терміну, що вживається в Італії, використовуються лише стосовно осіб, які мають специфічний публічно-правовий статус.

Для публічної служби та публічних службовців країн Європейського Союзу властиві дві головні характеристики.

По-перше, зв'язок між публічним службовцем і органом влади, що використовує його, є публічно-правовим зв'язком, який проявляється в залученні у формі видання адміністративного акту, а не в підписанні приватноправового трудового договору зі взаємними зобов'язаннями. Як зазначає Ж. Зіллер, недоговорна природа публічно-службового зв'язку була предметом дискусій у більшості країн і була визнана всюди [7, с. 295]. Єдиною правовою системою, в якій цей учений спір не було остаточно вирішено, є система Великобританії: до недавніх пір теорія розділялася тут між договірними робітниками і статутними публічними

службовцями. Але і тут відповідний договір укладається на публічно-правових засадах, що значно відрізняє його від трудового договору.

По-друге, публічний службовець є особою, яка вступає на службу на постійній основі – до пенсії – з трьома уточненнями. У Нідерландах статус публічних службовців дозволяє їх призначення або на тимчасовій, або на постійній основі; при цьому служба на тимчасовій основі найчастіше тождерна стажуванню, але може характеризувати також, у відносно нечисленних випадках, те, що у Франції зветься службою позаштатних співробітників (agents non-titulaires). Крім того, припускається використання терміну “публічний службовець” лише стосовно офіційних цивільних службовців (established civil servants) у Великобританії та Ірландії. В обох цих країнах, як і в Нідерландах, статус службовців на тимчасовій основі, або non established, які є нечисленими, відрізняється від статусу службовців, призначених на постійній основі.

І. Пахомов, характеризуючи за радянських часів державних службовців у буржуазних країнах, зазначав, що вони – професіонали, для яких державна служба є основним заняттям; що їхнє юридичне становище регулюється окремим чиновницьким правом. Своєрідність юридичного становища чиновників проходить червоною ниткою через всі юридичні інститути, пов’язані зі службою, – призначення, заробітна плата, порядок звільнення, відповідальність, спори про право, пенсійне забезпечення тощо [8, с. 21–22].

Виходячи з вищенаведеного, публічна служба – це поняття, яке запозичене в європейських державах і в більшості ознак відповідає розумінню поняття “державна служба”. На нашу думку, запровадження цього поняття в національне законодавство України додає тільки більше плутанини та невизначеності.

До якісних особливостей державної служби в органах пожежного нагляду відносяться: формується та реалізується в установлених для неї організаційних структурах – урядовий орган державного нагляду у сфері пожежної безпеки та його територіальні органи; цілі та завдання державної служби полягають у такому: забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, виконанні Конституції та законів України, у контролі за додержанням вимог актів законодавства з питань пожежної безпеки органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, а також громадянами і в разі необхідності вживають відповідних заходів, передбачених законом тощо; формування особового складу органів, кадрова політика здійснюється на підставі адміністративно-правових норм у нормативних актах про службу в органах цивільного захисту.

Таким чином, державна служба в органах державного пожежного нагляду є формою (видом) публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в урядовому органі державного нагляду у сфері пожежної безпеки у складі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту та його територіальних органах, спрямовану на здійснення завдань та функцій у сфері забезпечення пожежної безпеки, шляхом реалізації владних повноважень, і отримують заробітну плату за рахунок державного бюджету.

Література:

1. Про внесення змін до Закону України “Про правові засади цивільного захисту” : Закон [України](#) від 24 вересня 2008 р. № 588-VI // ВВР України. – 2009. – № 15. – С. 513. – Ст. 188.
2. Про державну службу : Закон [України](#) від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Бахрах Д. Н. Общие вопросы службы в советских государственных и общественных организациях / Д. Н. Бахрах // Служба в государственных и общественных организациях : межвузовский сб. науч. тр. – Свердловск, 1988. – 136 с.
4. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование / В. М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 296 с.
5. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
6. Ківалов С. В. Адміністративне право України : [навч.-метод. посібник] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Юрид. літ., 2001. – 304 с.
7. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
8. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР / І. М. Пахомов. – К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. – 128 с.

Надійшла до редколегії 11.08.2009 р.