



Наталія Рунова,
кандидат юридичних наук,
приватний нотаріус
Київського міського нотаріального округу

УДК 349.2

Державна служба як різновид публічної служби в Україні: проблеми інституалізації

В умовах проведення адміністративної реформи дедалі більшої актуальності набуває питання об'єднання в нормах одного нормативно-правового акта засад регулювання державної та муніципальної служб як різновидів більш загального поняття. Однак для розроблення такого акта необхідним є усвідомлення ряду питань з указаної тематики, зокрема загальної назви цього різновиду служби в державі, структури.

Метою статті є аналіз таких видів служби в сучасній Україні, як державна і муніципальна; для доведення доцільності їх об'єднано поняттям публічної служби, що повинне стати одним із чільних у службовому праві. Задля досягнення означеної мети необхідним убачається вирішення специфічних ознак державної служби та муніципальної, порівняння їх, установлення доцільності об'єднання в рамках однієї правової категорії, з'ясування предметної належності кате-

горії «публічна служба» щодо науки адміністративного права.

За основу дослідження взято праці таких науковців, як А. Б. Агапов, В. П. Габричидзе, В. М. Колаїда, С. В. Ківалов, І. М. Пахомов, Ю. М. Старілов, Н. Янюк та ін.

За визначенням А. П. Коренева, служба, окрім державної, може бути службою в органах місцевого самоврядування та службою в недержавних об'єднаннях (господарських товариствах і суспільствах, акціонерних товариствах, кооперативах, об'єднаннях і т. ін.). Вирішення цих трьох видів служби відбувається залежно від форм власності, на якій базуються органи, об'єднання, установи та організації, де люди провадять службову діяльність, а також характеру виконуваних працівниками функцій [1, с. 122]. Служба в органах місцевого самоврядування називається муніципальною. Так, у законодавстві РФ термін «муніципальна служба» використовує-

ться в нормативних актах і позначає діяльність осіб, зайнятих здійсненням функцій в органах місцевого самоврядування. Термін «муніципальна служба» («муніципальні службовці») увійшов в оборот разом із розвитком законодавства про місцеве самоврядування, розробленням теорії муніципального права. Можна вважати, що це поняття об'єднує всіх службовців, зайнятих виконанням різних функцій в органах місцевого самоврядування, хоч би як останні називалися [2, с. 624].

Муніципальна служба відрізняється від державної тим, що: 1) муніципальна служба фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету; 2) муніципальна служба спрямована на задоволення потреб і обслуговування територіальної громади; 3) в органах місцевого самоврядування посади обіймають муніципальні службовці, які структурно становлять особливу групу службовців; 4) муніципальна служба виконує функції із задоволення публічно-правових інтересів територіальної громади, а також вирішує деякі завдання органів державної влади [6, с. 267, 267, 623]; 5) правове регулювання муніципальної служби відбувається на підставі законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III (2493-14). При цьому поширення дії Закону України «Про державну службу» на посадових осіб місцевого самоврядування втратило чинність з утратою чинності п. 5 розд. V Закону від 21.05.97 № 280/97-ВР на підставі Закону від 07.06.2001 № 2493-III (2493-14). І на сьогодні дія Закону України «Про державну службу» поширюється на органи і посадових осіб місцевого самоврядування в частині, що не суперечить законам України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та іншим законам України, що регулюють діяльність місцевого самоврядування.

Отже, є всі підстави муніципальну службу визначити як специфічний різновид служби, яка не є державною, а є службою в органах місцевого самоврядування муніципальних утворень міських і сільських поселень і на інших територіях з урахуванням історичних та інших місцевих традицій [3, с. 206–207].

Водночас багато теоретичних конструкцій і рис, характерних для державної служби в цілому, властиві і муніципальній службі, вказує Ю. Н. Старілов. Обидва види публічної служби мають загальні питання: поняття, завдання, функції, види, управління і правові джерела. Муніципальні службовці за своїм правовим статусом (його основні складові елементи, «ідеологія» служби) не відрізняються від державних службовців, оскільки у статутно-функціональній площині їхні права, обов'язки, відповідальність, коло повноважень, види служби, надходження на службу, припинення службових відносин і т. ін. однакові. Іншими словами, традиційні елементи статусу державного службовця є характерними і для муніципального [2, с. 617]. Статуси муніципального та державного службовців відповідають правовим положенням посадової особи [4, с. 192–193]. Органи управління розробили і запровадили єдину програму навчання і підвищення кваліфікації державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування. Єдині засади у виконанні кадрової політики в органах державної влади та органах місцевого самоврядування також свідчать про можливість і доцільність формування цілісного інституту публічної влади з єдиним центром управління [5, с. 165].

Існування вказаних конструкцій є підставою для поєднання державної та муніципальної служби в рамках однієї категорії.

Після проголошення незалежності України питання про реформування служби в країні, зокрема питання

одночасного виокремлення муніципальної служби як служби в органах місцевого самоврядування та державної служби з їх поєднанням за рахунок існування ряду єдиних правил прийняття на службу, проходження тощо набуває актуальності.

У науці адміністративного права в рамках наукової дискусії Ю. М. Старілов пропонує обговорити питання про можливість об'єднання під одним терміном «публічна служба» державної та муніципальної служб [2, с. 617, 619, 626], які уособлюватимуть державну владу та місцеве самоврядування відповідно.

Визначення державної служби складовою публічної служби ставить під сумнів інституалізацію державної служби в рамках адміністративного права. Аргументуймо це. Насамперед, констатуємо, що впродовж кількох останніх десятиріч відбуваються зміни структури всього адміністративного права, поява або видозміни Загальної та Особливої частин, долучення нових «блоків», розділів, елементів і питань, що відображає процес виникнення нових підгалузей і надзвичайний динамізм адміністративного права, його зміни і розвитку. Цей процес має об'єктивний і прогресивний характер, констатують Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявський, С. М. Кузнецов, відображає найбільші зміни і реформування економічної та соціальної структур, відповідає велінням часу, диференціації правових галузей, вирізненню, «відбруньковуванню» від основних, базових і профільних галузей нових підгалузей та правових утворень [3, с. 214]. У рамках цих змін відбувається інституалізація державної служби як частини адміністративного права.

Прикладом, вивчаючи історію розвитку та основні сучасні концепції адміністративного права, Д. Галлиган, В. В. Полянський, Ю. Н. Старілов у своєму підручнику ведуть мову про адміністративно-правовий інститут державної служби [6, с. 77, 131]. Отже,

на сьогодні державна служба як наука і навчальна дисципліна також має свою галузеву належність. Вона є продовженням і доповненням безпосередньо «Державного управління» і «Адміністративного права» [7, с. 143], хоча вже і виведена за рамки інших суб'єктів адміністративного права, вирізнена в самостійний розділ курсу «Адміністративне право» [3, с. 214].

«Державна служба – комплексний правовий інститут, що складається з норм різних галузей права і криє в собі безліч підінститутів»: принципів державної служби, правового статусу державних службовців, адміністративно-правового статусу посадової особи, атестації працівників, проходження служби. У майбутньому належить розвиток усіх підінститутів, що входять нині в інститут державної служби», вказує Ю. М. Старілов [2, с. 617, 683]. Отже, вже сьогодні як інститут права і законодавства «державна служба» має міжгалузевий характер (державно-службові відносини регулюються нормами конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, фінансового та інших галузей) [1, с. 111].

З іншого боку, інститут державної служби відіграє своєрідну інтегруючу роль, оскільки стикається та обслуговує багато інших інститутів і структур сучасного адміністративного права, тією чи тією мірою його вплив позначається на функціонуванні майже кожного з елементів як Загальної, так і Особливої частин адміністративного права. Державна служба торкається практично всіх адміністративно-правових інститутів: виконавча влада, державне управління, місцеве самоврядування, суб'єкти адміністративного права, органи державного управління і місцевого самоврядування, методи управління і адміністративно-правові форми, державний примус, адміністративна відповідальність, контроль і нагляд у системі виконавчої влади. Це має місце як на рівні органі-

заці державної (муніципальної) служби, так і в аспекті її функціонування [3, с. 214–215].

Отже, містячи норми різних галузей, з одного боку, а з іншого – «пронизуючи» ряд інститутів адміністративного права, державна служба все ж таки є предметно відокремленою сукупністю норм, що дають найбільш повну нормативну характеристику матеріальних і процесуальних механізмів стосовно правового регулювання державно-службових відносин [8, с. 12], а, отже, становлять інститут права. Проти цього заперечувати неможливо. Водночас визначення державної служби інститутом адміністративного, а не службового права, про виокремлення якого зазначає група науковців, на сьогодні є дискусійним питанням через розбіжність позицій щодо місця службового права відносно адміністративного.

Ще в радянські часи І. М. Пахомов, аналізуючи статус публічних службовців (чиновників) буржуазних країн, доходив висновку про особливий порядок їх призначення, оплати праці, звільнення, притягнення до відповідальності, пенсійного забезпечення та інших питань, урегульованих нормами чиновницького права [9, с. 21–22].

На думку Д. Галлигана, В. В. Полянського, Ю. Н. Старілова службове право – один із найважливіших інститутів у структурі адміністративного права, а саме – частина адміністративно-юстиційного права, тобто сукупності правових норм, що регламентують порядок вирішення спорів між громадянами і публічною владою, які виникли в результаті діяльності органів управління та процедури здійснення судового контролю за діями і адміністративними актами державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних і муніципальних службовців. Адже «саме державні та муніципальні службовці, які виконують на професійній основі

завдання, функції та компетенцію органів державного і муніципального управління, своїми діями та рішеннями можуть заподіяти шкоду громадянам, порушити їхні права і свободи» [6, с. 42, 79, 158]

Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявський, С. М. Кузнецов стверджують, що, виокремлюючись у підгалузь адміністративного права, службове право перетвориться на вельми складне, комплексне та об'ємне правове утворення, що вже зараз характеризується значною нормативно-правовою базою (порівняно з іншими адміністративно-правовими інститутами) [10, с. 215]. Таке виокремлення не видається ані штучним, ані надуманим, принаймні як підгалузь адміністративного права [10, с. 26]. Водночас, поняття галузь і підгалузь права на сьогодні чітко не розмежовані. Тому виникає питання щодо винесення службового права за рамки загальної чи особливої частин адміністративного права як окремої галузі права.

Визначаючи державну службу як правовий інститут адміністративного права, С. В. Ківалов та С. Р. Біла підкреслюють, що «в Україні поки що не існує офіційно визнаної самостійної галузі права про державну службу як систему теорій, ідей, уявлень про правове регулювання державно-службових відносин. Разом із тим, можна стверджувати, що по мірі розвитку законодавства про державну службу, державно-службових відносин та методів їх регулювання, відбувається становлення нової комплексної галузі права – службового права» [11, с. 24–25].

Як бачимо, наявні дві тенденції щодо місця службового права відносно адміністративного: самостійність комплексної галузі службового права та визначення її частиною адміністративного права. З цього приводу Ю. А. Тихомиров зазначає, що пропозиція виокремлення самостійної галузі «службове право» є явно передчасною,

«бо розвиток державної служби як комплексного інституту адміністративного та трудового права ще не досяг рівня зрілості. Його органічний зв'язок із «материнськими галузями» не дає поки надій на вирішення, тим паче в галузь права. Навчальний курс, звісно, може читатися в будь-якому обсязі, залежно від профілю навчальних закладів, програм і контингенту учнів [12, с. 239].

Отже, на сьогодні все ж таки зарано стверджувати про вирішення самостійної галузі службового права. Це означає, що вирішення службового права (норми, покликані регулювати відносини публічної служби) та інституалізація державної служби як різновиду публічної відбувається в рамках адміністративного права. Водночас, у перспективі слід погодитися з поступовим вирішенням службового права в окрему галузь.

Ця галузь права вивчатиме державно-службове законодавство, тобто законодавство про державну та муніципальну служби. Службовим можна буде визначити комплекс законодавства, в якому за предметними і цільовими ознаками об'єднується різнорідний правовий матеріал, пов'язаний при цьому якою мірою або з організацією державної (муніципальної) служби, або з установленням чи реалізацією правового статусу державних (муніципальних) службовців.

Предметною ознакою об'єднання служитиме характер регульованих суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються в процесі організації державної (муніципальної) служби, забезпечення її функціонування, встановлення гарантій діяльності державних (муніципальних) службовців та їхньої діяльності. Цільова ознака об'єднання правового матеріалу – це необхідність забезпечення діяльності державних органів, інших суб'єктів права, стабільності в державі і в суспільстві, створення оптимальних умов діяльності державної адміністрації (адміністрації місцевого самоврядування) і самих державних (муніципальних) службовців [10, с. 216].

Враховуючи викладене, вважаємо, що державна служба є складовою публічної служби поряд із муніципальною службою через наявність ряду єдиних в аспекті правового регулювання положень щодо принципів, ознак, завдань і функцій, складових статусу службовців, єдності засад у виконанні кадрової політики вказаних різновидів служби. Підтримуємо позицію виокремлення службового права, що повинно акумулювати норми з питань правового регулювання державної та муніципальної служб на сьогодні в рамках адміністративного права, але в перспективі – як окремої галузі, інститутом якої стане державна служба як різновид публічної служби в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Коренев А. П. Административное право России : [учебник] / А. П. Коренев. – Ч. I. – М. : МЮИ МВД России, изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.
2. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : В 3 т. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Стариков. – М. : издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. – 728 с.
3. Габричидзе Б. Н. Административное право Российской Федерации : [учебник] / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский, С. М. Кузнецов. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
4. Агапов А. Б. Учебник административного права / А. Б. Агапов. – М. : Городец, 1999. – 558 с.

5. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. – Серія: Юридична. – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.

6. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.

7. Административное право Украины : [учебник] / Под общей ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.

8. Бачило И. Л. Институты административного права и отраслевое управление / Институты административного права (третьи Лазаревские чтения) / И. Л. Бачило // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 12.

9. Пахомов И. Н. Советская государственная служба (понятие и основные принципы) / И. Н. Пахомов; Под ред. Д. Т. Яковенко. – К., 1964. – 92 с.

10. Габричидзе В. П. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право / В. П. Габричидзе, В. М. Колаида. – 1995. – № 12. – С. 19–26.

11. Кивалов С. В. Адміністративне право України : [навчально-методичний посібник]. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. / С. В. Кивалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.

12. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров – М. : ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1998. – 798 с.

Рунова Н. О. Державна служба як різновид публічної державної служби в Україні: проблеми інституалізації

Статтю присвячено вивченню особливостей державної та муніципальної служб як різновидів служби в Україні, що мають відмінні та загальні риси, а тому можуть бути поєднані в рамках однієї правової категорії.

Ключові слова: державна служба, муніципальна служба, адміністративне право, службове право, публічна служба.

Рунова Н. О. Государственная служба как разновидность публичной государственной службы в Украине: проблемы институализации

Статья посвящена изучению особенностей государственной и муниципальной службы как разновидностей службы в Украине, имеющих отличные и общие черты, а потому в перспективе возможных для объединения в рамках одной правовой категории.

Ключевые слова: государственная служба, муниципальная служба, административное право, служебное право, публичная служба.

Runova N. Government service as variety of public government service in Ukraine: problems of institualizacii

The paper studies the characteristics of state and municipal services. Proposed merge these types of services in the concept of public service, as they have in common.

Key words: public service, municipal service, administrative law, law office.