



**Олег Бедний,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного  
та фінансового права  
Національного університету  
"Одеська юридична академія"

УДК 342.92:35.08(477)

## **Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права**

Однією з основоположних категорій галузі права, яка дозволяє характеризувати певну сукупність правових норм саме як галузь, є предмет регулювання. Під предметом розуміється певна сукупність однорідних суспільних відносин, що регулюються нормами відповідної галузі права [1, с. 386-387; 2, с. 67]. Для адміністративного права визначення предмету протягом певного часу є предметом наукового переосмислення у зв'язку з трансформацією суспільного призначення цієї галузі, що знаходить своє відображення також у поглядах на його ключові наукові категорії.

В сучасній доктрині адміністративного права більшість дослідників називає складовою предмету регулювання галузі відносини, пов'язані з публічною службою. Так, С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова зазначають, що у предметі адміністративного права слід розглядати управлінські відносини у системі та у структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (включаючи відносини державної та

муніципальної служби) [3, с. 21]. У свою чергу В. Б. Авер'янов визначив, що до предмету адміністративного права входять, зокрема, відносини, що формуються у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [2, с. 71]. У той же час, іноземні дослідники адміністративного права можуть не визначати відносини, пов'язані з публічно-службовою діяльністю, як окрему складову предмету регулювання цієї галузі [4, с. 63-64; 5, с. 4; 6, с. 242].

На наш погляд, публічно-службові відносини слід розглядати як окрему складову предмету адміністративного права, яка має допоміжний характер щодо публічно-управлінських та публічно-сервісних відносин. Основним призначенням адміністративно-правового регулювання публічно-службових відносин необхідно вважати визначення необхідних меж та засобів здійснення



публічно-адміністративної (управлінської та сервісної) діяльності через повсякденну професійну діяльність корпусу службовців. При цьому, такі відносини опосередковують як статус цих службовців, так і проходження служби.

Суспільні відносини щодо публічної служби розглядаються дослідниками як правові відносини, для регулювання яких застосовується виключно законодавче регулювання [7, с. 47]. Це пов'язано з тим, що на відміну від трудового права, яке регулює трудові відносини найманих працівників, зокрема, на основі трудових та колективних договорів, адміністративно-правове регулювання публічно-службових відносин ґрунтується на пріоритеті публічного інтересу над приватним, індивідуальним та, відповідно, імперативного регулювання над диспозитивним.

Важливою рисою публічно-службових відносин є обов'язкова участь у них специфічного суб'єкта - публічного службовця - фізичної особи, яка залучається органом публічної влади з метою здійснення нею професійної діяльності, необхідної для реалізації покладених на цей орган завдань та функцій. Ця особа набуває спеціальний адміністративно-право-вий статус, що насамперед визначає зміст та умови її діяльності, а також має унеможливити використання положення публічного службовця всупереч публічним інтересам, наприклад, для індивідуального збагачення, неправомірного сприяння господарській діяльності, адміністративного втручання у виборчий процес тощо.

Щодо класифікації публічно-службових відносин, це питання до цих пір не здобуло належної уваги у адміністративно-правових наукових працях. Так, як правило, дослідники обмежуються більш вузькою категорією "державно-службові відносини" [7, с. 47-51]. Російський вчений Ю. М. Старілов виділив наступні групи таких відносин: 1) суспільні відносини у сфері кадрової політики;

2) суспільні відносини щодо формування державно-службових відносин; 3) суспільні відносини щодо практичного функціонування державної служби; 4) суспільні відносини щодо реалізації принципів державної служби; 5) суспільні відносини щодо формування та реалізації правового статусу державного службовця; 6) суспільні відносини щодо проходження державної служби; 7) суспільні відносини щодо припинення державної служби; 8) суспільні відносини щодо управління державною службою; 9) суспільні відносини щодо проведення реформи державної служби [8, с. 34-36].

С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова в залежності від виду правових норм, які регулюють державно-службові відносини, класифікують їх на матеріальні (пов'язані з принципами державної служби; правами і обов'язками державних службовців; способами заміщення посад; конкурсом; атестацією тощо) та процесуальні (виникають при вступі на державну службу; проходженні державної служби; присвоєнні категорій і рангів; проведенні дисциплінарного провадження тощо) [7, с. 50-51].

Певні складнощі у класифікації публічно-службових відносин спричиняє специфіка відносин у сфері служби в органах місцевого самоврядування, яка є самостійним видом публічної служби, як і державна служба. До окремих специфічних рис служби в органах місцевого самоврядування відносяться, наприклад: самостійність у межах законодавства органів та посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні кадрової політики; обмеженість у строках повноважень певних посадових осіб; більш широке застосування виборності при заміщенні посад; дуалізм повноважень, які здійснюються службовцями (самоврядні та делеговані), та відповідних векторів підзвітності та підконтрольності тощо.

На нашу думку, можна виділити та охарактеризувати наступні види публічно-службових відносин:

1. Основне публічно-службове відношення, у якому бере участь з одного боку публічний службовець, а з іншого - орган публічної влади. У межах цього відношення публічний службовець виконує свої посадові обов'язки, які визначені статусом відповідної посади публічної служби, а орган публічної влади створює службовцю належні умови службової діяльності та здійснює її оплату. Ці основні публічно-службові відносини є головними серед усіх публічно-службових відносин, їх належний зміст виступає основним призначенням адміністративно-правового регулювання публічної служби.

Однієї з наявних проблем цієї групи публічно-службових відносин є відносно низький рівень оплати службової діяльності публічних службовців, що протягом тривалого часу не дозволяє органам публічної влади бути конкурентноздатними як роботодавцям на ринку праці. Законодавець намагається вирішити цю проблему в умовах обмеженості бюджетних коштів удосконаленням класифікації посад, запровадженням окремих додаткових матеріальних компенсаторів (пільг тощо), пошуком можливостей залучення на відповідні цілі фінансової допомоги міжнародних партнерів тощо. Проте істотних позитивних змін у цій царині досягти ще не вдалося.

2. Публічно-службові відносини, пов'язані з залученням осіб на публічну службу та звільненням їх з публічної служби. Суб'єктами цієї групи відносин виступають органи публічної влади та посадові особи, які мають дисциплінарну владу (право призначення на посаду та звільнення з посади), відповідні колегіальні органи, які надають вищезазначеним органам та посадовим особам рекомендації щодо призначення на посади, а також претенденти на посади публічної служби та публічні службовці.

Ця група відносин визначає фундаментальну динаміку основного публічно-службового відношення –

його виникнення та припинення для конкретної особи на конкретній посаді публічної служби. Таким чином, якість цієї групи відносин впливає на оперативне залучення компетентних осіб на публічну службу, а також оновлення корпусу публічних службовців.

3. Публічно-службові відносини, пов'язані з оцінюванням професійних знань та навичок, а також інших характеристик претендентів на посади публічної служби та публічних службовців, у яких беруть участь, з одного боку, відповідні колегіальні органи та посадові особи, які уповноважені оцінювати відповідні якості (наприклад, у межах процедур заміщення посад або атестації), а, з іншого боку, претенденти на посади публічної служби та публічні службовці, якості яких підлягають оцінюванню.

Важливою рисою цієї групи відносин є те, що за допомогою оцінювання встановлюється відповідність або невідповідність конкретної фізичної особи встановленим вимогам до публічного службовця, як більш загальним, які випливають з вимог законодавства, та і тим, які пов'язані з особливостями конкретної посади, на заміщення якої претендує або яку займає така особа. Неупереджене фахове оцінювання є необхідною запорукою успішності основного публічно-службового відношення, насамперед, у частині виконання публічним службовцем своїх посадових обов'язків.

4. Публічно-службові відносини, пов'язані з поданням та оприлюдненням претендентами на посади публічної служби та публічними службовцями інформації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру щодо них та членів їх сімей. Суб'єктами цієї групи відносин є претенденти на посади публічної служби та публічні службовці, на яких покладено обов'язок подання та оприлюднення такої інформації, а також відповідний орган публічної влади та Національне агентство з питань запобігання корупції,



уповноважені на отримання цієї інформації та забезпечення публічного доступу до неї.

Формою подання такої інформації є декларація, передбачена Законом "Про запобігання корупції" [9]. Т. А. Латковська та С. В. Пархоменко-Цироцианц зазначають, що декларація подається з метою створення умов прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також виявлення та недопущення конфлікту інтересів у їх діяльності [10, с. 199].

5. Публічно-службові відносини, пов'язані з присвоєнням публічним службовцям рангів, класних чинів, спеціальних звань тощо. У цих відносинах беруть участь орган публічної влади або посадова особа, уповноважена присвоювати відповідному публічному службовцю ранг, класний чин, спеціальне звання тощо, та публічний службовець, якому такий ранг, класний чин, спеціальне звання тощо присвоюється.

Ранги, класні чини, спеціальні звання тощо мають персональний характер та присвоюються конкретним публічним службовцям з урахуванням виду служби, яку вони проходять, та категорій посад, які вони займають. Таке присвоєння слугує для відзначення місця конкретного службовця у корпусі публічної служби та може виступати інструментом просування по службі.

6. Публічно-службові відносини, пов'язані з професійним навчанням та підвищенням рівня професійної компетентності публічних службовців, у яких беруть участь три суб'єкти: орган публічної влади, який є замовником професійного навчання та підвищення рівня професійної компетентності; навчальний заклад або інший суб'єкт, який безпосередньо проводить таке навчання або підвищення рівня компетентності; публічний службовець або інша особа, професійне навчання або підвищення рівня професійної компетентності якої здійснюється. У цій групі

відносин орган публічної влади безпосередньо або у межах, визначених відповідними державними та місцевими програмами, обирає суб'єкта та курс професійного навчання або підвищення рівня професійної компетентності з урахуванням потреб діяльності цього органу; навчальний заклад або інший суб'єкт проводить відповідний курс професійного навчання або підвищення рівня професійної компетентності, спрямований на набуття публічним службовцем необхідних професійних знань та навичок; публічний службовець безпосередньо засвоює ці знання та навички при проходженні відповідного курсу.

7. Публічно-службові відносини, пов'язані із застосуванням до публічного службовця заходів дисциплінарного впливу. Суб'єктами цієї групи відносин є орган публічної влади або посадова особа, яка здійснює дисциплінарну владу (має право застосування дисциплінарних стягнень та інших заходів дисциплінарного впливу) щодо публічного службовця, а також сам публічний службовець. У межах цієї групи відносин визначається відповідність службової поведінки публічного службовця встановленим вимогам, зокрема, щодо змісту та результатів виконання ним своїх посадових обов'язків, та наявність або відсутність підстав для застосування до публічного службовця заходів дисциплінарного впливу.

Окремо необхідно звернути увагу на наявність суспільних відносин, які безпосередньо не є публічно-службовими, проте тісно пов'язані з ними своїм суспільним призначенням та змістом. Це, наприклад, внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади щодо створення (заснування) посад та визначення посадових повноважень та відносини щодо розгляду та вирішення в порядку адміністративного судочинства публічно-правових спорів щодо питань публічної служби.

Таким чином, публічно-службові відносини є окремою складовою пре-

дмету адміністративного права, яка опосередковує здійснення адміністративної діяльності через повсякденну професійну діяльність публічних службовців (державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування).

### Список використаних джерел

1. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. - 840 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). - К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. - 584 с.
3. Ківалов С. В. Адміністративне право України: Навчальний посібник. - 5-е вид., перероб. і доп./ Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. - Одеса: Фенікс, 2011. - 400 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. - 3-е изд., пересмотр. и доп./ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. - М.: Норма, 2007. - 816 с.
5. *Administrative Law* / By Dr. J. J. R. Upadhyaya. - Allahabad: Central Law Agency, 2006. - 513 p.
6. *Upravno pravo* / Ivo Borkovic. 7. izmijenjeno i dopunjeno izd. - Zagreb: Narodne novine, 2002. - 662 s.
7. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні: Підручник / Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. - Одеса: Фенікс, 2009. - 688 с.
8. Старилов Ю. Н. Службное право. Учебник / Ю. Н. Старилов. - М.: Издательство БЕК, 1996. - 698 с.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової / [С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова та ін.]. - Одеса: Фенікс, 2013. - 438 с.

#### **Бедний О. І. Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права**

У статті розглядаються публічно-службові відносини в системі суспільних відносин, які складають предмет адміністративного права. Визначено ознаки публічно-службових відносин. Характеризується класифікація публічно-службових відносин та їх відмінність від пов'язаних груп відносин.

**Ключові слова:** адміністративне право; предмет адміністративного права; суспільні відносини; публічна служба; публічно-службові відносини.

#### **Бедный О. И. Публично-служебные отношения как составляющая предмета административного права**

В статье рассматриваются публично-служебные отношения в системе общественных отношений, которые составляют предмет административного права. Определены признаки публично-служебных отношений. Характеризуется классификация публично-служебных отношений и их отличие от связанных групп отношений.



**Ключевые слова:** административное право; предмет административного права; общественные отношения; публичная служба; публично-служебные отношения.

**Bednyi O. Public service relations as part of the subject of administrative law**

The article deals with public service relations in the system of social relations that comprise the subject of administrative law. Features of public service relations are defined. Classification of public service relations and difference from similar social relations are characterized.

**Key words:** administrative law; subject of administrative law; social relations; public service; public service relations.