

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 35.08 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2022.4>

А. Ю. Бабій
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту
Міжнародного гуманітарного університету
orcid.org/0000-0002-9304-922X

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УМОВАХ ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

Для детальнішого вивчення основних характеристик правового статусу держслужбовця були проаналізовані нормативно-правові акти щодо визначення самого поняття «державний службовець» та наукові позиції щодо його ознак. Встановлено, що правовий статус державного службовця має дуалістичний характер, з одного боку він охоплює елементи адміністративно-правового статусу службовця, з іншого – елементи правового статусу найманого працівника. Зауважено, що такий інтегруючий підхід до інтерпретації даного поняття раніше не використовувався, а тому він становить науковий інтерес, адже може приховувати в собі перспективи удосконалення правового регулювання системи управління державною службою в умовах сьогодення.

Досліджуючи поняття держслужбовця як суб'єкта трудових правовідносин визначено, що він набуває статусу суб'єкта трудових правовідносин з моменту укладення трудового договору. Розкрито ознаки спеціального характеру правового статусу держслужбовця як найманого працівника через особливі вимоги щодо віку вступу на державну службу та наявності спеціального законодавчого акту для регулювання зазначених суспільних відносин. Сформоване авторське визначення правового статусу державного службовця як комплексного та інтегруючого явища. Наголошено увагу на тому, що для ефективного перезавантаження державної влади та удосконалення системи управління державною службою в Україні необхідно враховувати те, що бажання підвищити гнучкість трудового законодавства в сфері державної служби шляхом підвищення відповідальності службовців, обмеження прав у припиненні державної служби порушує принцип стабільності правового статусу державного службовця в Україні.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, трудові правовідносини, адміністративні правовідносини, державний орган.

Babii A. Yu. LEGAL STATUS OF A CIVIL SERVANT IN THE CONDITIONS OF RESTARTING A PUBLIC SERVICE MANAGEMENT SYSTEM

The legislative regulations were analyzed to identify the concept of "civil servant" and scientific positions were also learned to identify its signs for a more detailed study of the main characteristics of the legal status of the civil servant. It is established that the legal status of a civil servant has a dualistic character, on the one hand, it covers elements of the administrative and legal status of an employee, on the other – the elements of the legal status of a hired employee. It is noted that such an integrative approach to interpretation of this concept was not previously used, and, therefore, it is a scientific interest since it may conceal the prospects for improving the legal regulation of the system of management of the civil service in present conditions.

Investigating the concept of a civil servant as a subject of labor relations it is determined that he owns the status of a subject of labor relations since the conclusion of an employment contract. The signs of a special nature of the legal status of a civil servant as a hired employee due to special requirements regarding the age of accession to the civil service and the availability of a special legislative act to regulate these social relations are also detected. The author's determination of the legal status of a civil servant as a complex and integrative phenomenon is formed. The attention is emphasized to the fact that for effective restart of state service and improving the public service management system in Ukraine it is necessary to take into account the fact that desire to increase the flexibility of labor legislation within civil service by raising the responsibility of employees, the restriction of rights to terminate civil service violates the principle of stability of the legal status of the state employee in Ukraine.

Key words: civil servant, state service, labour relations, administrative legal relations, state body, legal regulation.

Вступ. Проголошення України Конституцією правовою, соціальною та демократичною державою свідчить про те, що всі сфери сучасної державної політики мають охоплюватись людиноцентристським вектором розвитку «державна заради

гідного життя кожної особистості». Постулат про те, що найвищою соціальною цінністю в державі визнана людина зайвий раз переконує в тому, що інтереси держави та людини мають досягати такого балансу, за якого ефективно державне управління,

економічне зростання, розвиток соціально-культурної сфери будуть реалізовуватись не на шкоду прав та інтересів та свобод громадян України.

Нове законодавство України в сфері державної служби проголосило необхідність перезавантаження системи управління державною службою, а саме, визначення нових цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Однак, в процесі досягнення зазначеної мети потрібно також забезпечити всіх необхідних заходів для того, щоб уникнути порушення усталених загальнолюдських цінностей, в першу чергу прав та свобод тих, хто стоятиме за таким перезавантаженням – державних службовців. Ефективне виконання сучасних державних завдань не можливе без забезпечення стабільності правового статусу державних службовців, без забезпечення засобів для його практичної реалізації або ж без постійного удосконалення, приведення у відповідність до мінливих реалій.

Аналіз наукового дослідження. Дослідженню правового статусу державних службовців приділяли увагу у своїх працях такі відомі вчені, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Бандурка, А. Білинська, В. Венедиктов, Н. Гончарук, І. Гриценко, М. Іншин, Ю. Оболенський, Л. Пашко, В. Прокопенко, А. Радчинський, С. Серьогін, В. Чмига та ін. Проте, до теперішнього часу науковці розглядали правовий статус державних службовців як управління та як працівників окремо, нерідко протиставляючи ці поняття один одному, тому розкриття цього комплексного поняття у єдності надасть змогу краще зрозуміти його сутність, сформулювати його поняття, а отже й удосконалити правове регулювання системи державного управління в цілому.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус суб'єкта правовідносин є загальною правовою категорією. Так, для позначення юридичних властивостей суб'єкта конституційно-правових відносин застосовується категорія «правовий статус суб'єкта конституційних правовідносин». Правовий статус суб'єкта конституційних правовідносин має свою внутрішню побудову або ж «юридичну конструкцію». Теоретики права, зокрема, І. Окунев, виділяє такі структурні елементи цього статусу:

- 1) правосуб'єктність;
- 2) систему прав, обов'язків і законних інтересів;
- 3) систему гарантій прав та обов'язків суб'єктів права;
- 4) їхню юридичну відповідальність [1, с. 9].

Для більш детальної характеристики елементів правового статусу працівників, перш за все, варто проаналізувати сутність поняття «державний службовець» в аспектах правової доктрини

та нормативного закріплення «державний службовець». Також необхідно виокремити основні ознаки даного поняття та його зміст.

Державні службовці – це особливий вид суб'єктів суспільно-правових відносин, який виконує функції адміністративно-правового зв'язку держави та населення. Серед вітчизняних науковців неодноразово виникали ідеї про те, що держслужбовець – це «суб'єкт реалізації державної влади» [2, с. 300], «остання ланка державного управління, через яку реалізується виконавча влада» [3, с. 146], «виконавець» адміністративної діяльності, виходячи з публічних інтересів [4, с. 273]. Схожі наукові ідеї висловлюють й зарубіжні вчені. Так, деякі з них вважають, що «державні службовці є «зберігачами» та слугами Конституції» [5, с. 507], «особи, уповноважені на державне управління, основною метою якого, як правило, є служіння громадськості» [6, с. 374]. Що ж стосується законодавчого визначення поняття «державний службовець», то воно закріплене в частині 2 статті 1 Закону України «Про державну службу»: «державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [7].

Виходячи з ознак, викладених у Законі України «Про державну службу», можна узагальнити, що держслужбовець – це фізична особа, яка:

- 1) має громадянство України;
- 2) виконує обов'язки, обумовлені посадою;
- 3) обіймає посаду в державному органі;
- 4) отримує за виконання своїх посадових повноважень заробітну плату.

Окрім ознак, закріплених у Законі України «Про державну службу», В. Волков наводить додаткові та деталізує попередні. Науковець стверджує, що держслужбовець – це фізична особа, яка є громадянином України, не молодша за 18 років, володіє державною мовою та має професійну освіту; повинен відповідати вимогам законодавства України про державну службу; держслужбовець обіймає оплачувану державну посаду державної служби у порядку, встановленому законом; державному службовцю присвоюється у встановленому законом порядку кваліфікаційний розряд (ранг, чин тощо); діяльність держслужбовця спрямована на виконання державних функцій та вирішення державних завдань в економічно-соціальній та адміністративно-політичній сферах; діяльність держслужбовців має, як правило,

невиробничий характер; державний службовець приймає присягу на вірність Українському народові та державі [8, с. 284].

Зазначені характеристики законодавчого закріплення та наукових поглядів свідчать про комплексний характер правового статусу державного службовця, адже правовий статус державного службовця як суб'єкта адміністративного права та адміністративно-правових відносин доповнюється ознаками правового статусу працівника, а саме, обіймання посади державного службовця, отримання заробітної плати, виконання обов'язків згідно з посадою, яку він обіймає. Це означає, що як суб'єкт адміністративних правовідносин – державний службовець – уповноважений на здійснення державного управління, а як суб'єкт трудових правовідносин – працівник – стає одиницею трудового колективу та штатного розпису, підпорядковується правилам внутрішнього трудового розпорядку, отримує заробітну плату, зобов'язується дотримуватись вимог трудової дисципліни та виконувати обов'язки, передбачені посадовою інструкцією, має право на соціальний захист, передбачений для працівників, відпустку, професійне навчання, членство у професійних спілках, оскарження рішень, які на його думку порушують його трудові права тощо.

На думку В.В. Жернакова, Г.С. Гончарової, суб'єкти трудового права наділені законодавством відповідним правовим статусом, що включає трудову правосуб'єктність, права і обов'язки, гарантії їхнього здійснення [9, с. 85]. Крім того, нормами чинного КЗпП України визначається правовий статус працівника та елементи його змісту. У статті 3 Кодексу закріплюється загальне положення про те, що законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами [1].

Аналізуючи дане положення, варто зробити висновок, що будь-яка фізична особа, яка має статус працівника, підпадає під дію норм законодавства про працю. Частиною 2 статті 3 КЗпП України передбачаються деякі винятки із загального правила для членів кооперативів та їх об'єднань, колективних сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, працівників підприємств з іноземними інвестиціями, особливості праці яких визначаються законодавством та їх статутами 10. Крім того сам Закон України «Про державну службу» закріплює подвійний характер правового статусу державного службовця, стаття 5 закріплює положення про те, що права, обов'язки, гарантії та відповідальність державних службовців регулюються як нормами адміністративного так і трудового права [7].

Виходячи з цього, припускаємо, що правовий статус держслужбовця як працівника відрізняється від правового статусу звичайного працівника або робітника, регулювання якого відбувається лише загальними нормами КЗпП України, інших законодавчих а підзаконних актів. У науці трудового права пропонується поділ галузевого статусу на загальний, спеціальний і локальний. Загальний статус – це статус працівника, закріплений у КЗпП України. Спеціальні правові статуси окремих категорій працівників виділяються за об'єктивними критеріями, зумовленими диференціацією правового регулювання праці працівників певних професій, галузей, а також статтю, віком і іншими критеріями [11]. Такі критерії дозволяють нам припустити, що правовий статус держслужбовців у сфері трудових правовідносин є спеціальним.

Загальновідомо, що основною умовою набуття правовою статусу працівника є віковий ценз. За загальним правилом, для настання загальної трудової правосуб'єктності особа має бути віком не молодше 16 років (стаття 188 КЗпП України). Для того, щоб стати державним службовцем необхідно досягнути 18-ти років, в цьому теж проявляються спеціальний характер статусу та його комплексність.

Адміністративно-правовий статус державного службовця – це система компетенцій службовця, який досяг 18-ти річного віку, у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, направленої на прийняття управлінських рішень, організаційних, контрольних і стимулюючих дії з регулювання поведінки і діяльності людей, результатом яких і є нормальне функціонування тієї сфери суспільного життя, яка входить до компетенції державного органу [12, с.113].

Адміністративно-правовий статус відображає тісні зв'язки держслужбовця з органами державної влади та управління. Внаслідок цього адміністративно-правовий статус таких осіб, з одного боку, являє собою базу для становлення і реалізації інших конституційних прав та обов'язків, а з іншого – безпосередньо входить у будь-який інший правовий статус, як його найважливіша складова частина [13, с. 47]. Можна сказати, що частково адміністративно-правовий статус в сфері прав та обов'язків держслужбовця управлінського характеру, відповідальності, тісно переплітається з трудово-правовим статусом – посадовими обов'язками, правами та відповідальністю. Так, в підтвердження цієї позиції висловив свою думку науковець О. Куракін. Розмежовуючи управлінські та трудові відносини він зазначає, що останні начебто і знаходяться поза сферою трудових правовідносин і не регулюються нормами трудового права. Але в поняття трудового процесу державного службовця входять обов'язки, наприклад, по

підготовці та прийняттю управлінських рішень (постанов, наказів, розпоряджень), і, зрозуміло, що виконання таких обов'язків не може регламентуватись нормами трудового права. З іншого боку, така управлінська діяльність здійснюється в рамках робочого дня, що впливає з трудового законодавства [14, с. 39].

В умовах перезавантаження системи управління державною службою правовий статус державного службовця зазнав змін саме в частині трудових прав, гарантій, обов'язків та відповідальності, проте має враховувати такі принципи як: соціальна справедливість, рівний захист трудових та адміністративних прав та стабільність трудового договору.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 № 117-IX став точкою відліку процесу, головною ціллю якого стало підвищення відповідальності державних службовців, а також спрощення порядку їх прийняття на роботу та звільнення. Так, зазначеним Законом введено положення, яке закріплює додаткову підставу розірвання трудових відносин з державними службовцями категорії «А» з ініціативи роботодавця за умови зміни керівника: «суб'єкт призначення може прийняти рішення про звільнення державного службовця з посади державної служби категорії А з власної ініціативи, за поданням прем'єр-міністра України або відповідного міністра чи керівника центрального органу виконавчої влади (керівника державного органу) протягом чотирьох місяців із дня призначення прем'єр-міністра України або відповідного міністра чи керівника центрального органу виконавчої влади (керівника державного органу) з одночасним зарахуванням такого державного службовця за штат відповідного державного органу» [15]. Дане положення в рамках удосконалення системи управління державною службою спрямоване на підвищення гнучкості трудових відносин в сфері державної служби, але з іншого боку порушує принцип стабільності трудових відносин, а отже і стабільність правового статусу службовця. Крім того, обґрунтування підстави звільнення державного службовця зміною керівника державного органу, а не вчиненням дисциплінарного правопорушення, яке передбачає звільнення, отриманням негативної оцінки за результатами оцінювання або ж встановленням службової невідповідності, порушує не лише стабільність правового статусу державного службовця стабільність трудового договору, а й перетворює державну службу на політично упереджене державне утворення. Однак, найголовніше – це звуження прав службовців в процесі реформування та удосконалення державної служби, тоді як за таких умов має відбуватись протилежне. Соціальна орієнтація системи управління державної служби покликана сприяти захищено-

сті головних реалізаторів реформування – працівників на службі у державі. Тому права щодо вступу на державну службу та її припинення; свобода волевиявлення сторін при укладенні трудового договору чи контракту, законодавчі гарантії при виплаті заробітної плати, реалізації прав на об'єднання у профспілки та порядок вирішення колективних конфліктів, забезпечення охорони праці та соціального захисту державних службовців не можуть бути звужені під приводом модернізації та актуалізації державної служби.

Висновок. Підсумовуючи, варто зазначити, що правовий статус державного службовця – це комплексна система, яка інтегрує в собі компетенції службовця у сфері прийняття управлінських рішень, реалізації владних, організаційно-розпорядчих, контролюючих і примусових заходів щодо регулювання поведінки і діяльності людей з метою нормального функціонування тієї сфери суспільного життя, яка входить до компетенції державного органу, та елементи спеціального правового статусу найманого працівника – трудову правосуб'єктність, систему прав та обов'язків, юридичні гарантії трудових прав та обов'язків та відповідальність за порушення трудових обов'язків.

Сприйняття правового статусу державного службовця як комплексного поняття, яке інтегрує елементи правового статусу працівника та державного управлінця дасть змогу краще зрозуміти напрямки реформування та удосконалення системи управління державною службою, її шляхи перезавантаження у правовому руслі. Усвідомлення того, що службовець – не тільки суб'єкт реалізації адміністративно-владних повноважень, а й працівник, який потребує трудо-правового та соціально-економічного захисту, прискорить процес гуманізації публічної служби та інтеграції у європейське співтовариство, досягнення загальноприйнятих соціальних стандартів світової спільноти.

Література

1. Окунев І.С. Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук. К., 2010. 19 с.
2. Агапова А. Адміністративне право України: підручник для студентів. Луганськ: Ліга Закон, 2013. 401 с.
3. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1(32), С. 145-151.
4. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право*. 2012. № 3. С. 269-274.
5. Camelia-Olivia Straia Ilies. Contemporary career civil servant myths: the Romanian case. *Procedia Economics and Finance*. 2014. № 15. P. 506-513.
6. Andika Putra Pratamaa, Achmad Ghazalib, Nur Arief R. Putrantoc, Ken Ratri Iswardi, Anggara Wisesa, Hary Febriansyahf. Civil Servants' Competence in Indonesia: Suggestions for Future Research in the Context

of Business. Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2015. № 169. P. 371–377.

7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 24.12.2021).

8. Волков В. Державна служба : навчальний посібник. Львів: Інтермедія. 2017. 303 с.

9. Трудовое право Украины в вопросах и ответах: Учебно-справочное пособие. Издание пятое, переработанное и дополненное / Под ред. В.В. Жернакова. Х. : «Одиссей», 2007. 624 с.

10. Кодекс Законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>. (дата звернення 12.05.2021).

11. Правовий статус працівника як суб'єкта індивідуальних трудових правовідносин. URL: <https://pravo.studio/pravo-ukrajini-trudove/pravoviy-status-pratsivnika-yak-subekta-90714.html>

pratsivnika-yak-subekta-90714.html

12. Дрозд О. Узгодження норм адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2016. №11. С. 110-114.

13. Сіцінський А. Дисциплінарна та адміністративна відповідальність у сфері державної служби. *Актуальні проблеми права*. Одеса, 2016. № 3. С. 42-49.

14. Куракін О. Трудові правовідносини в сфері державної служби: теоретико-правова характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. 4(13), С. 36-40.

15. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади : Закон України від 19.09.2019 № 117-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 22.05.2021).