

Ю. В. Ковальчук, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Здійснено порівняльний аналіз законодавства України про адміністративно-правовий статус державного службовця, зокрема проаналізовано положення законів про державну службу 1993 та 2011 рр. та виявлено зміни, які відбулися у правовій регламентації вищезазначеної сфери.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус; закон; права; обов'язки; відповідальність; державна служба; державний службовець.

In the article the comparative analysis of legislation of Ukraine is carried out about administratively legal status of public servant, in particular positions of laws are analysed on public service of 1993 and 2011 years and changes that happened in legal regulation of foregoing sphere are educed.

Key words: administratively legal status; law; rights; duties; responsibility; public service; public servant.

Постановка проблеми. Проблеми державної служби завжди були об'єктом підвищеної уваги керівних структур України, оскільки саме вона забезпечує реалізацію функцій держави, є одним із найважливіших елементів у державному механізмі. Внаслідок перетворень, що активно впроваджуються в останні роки, державної служби торкнулася низка змін, які стосуються в тому числі визначення адміністративно-правового статусу державних службовців.

Ефективність державної служби та успіх професійної діяльності державних службовців багато в чому залежать від глибини теоретичного усвідомлення закономірностей у сфері, що розглядається, закріплення адекватного покладеним на державних службовців завданням їх адміністративно-правового статусу.

Аналіз адміністративно-правового статусу державного службовця важливий не лише у теоретичному, але й у практичному плані – для узагальнення практики його реалізації, визначення перспектив розвитку системи державної служби, підвищення ефективності діяльності державного апарату. Реформи у сфері державної служби не матимуть бажаних результатів, доки не буде сформовано сучасний державний апарат, здатний успішно працювати в нових умовах, доки не буде юридично закріплено та апробовано на практиці адміністративно-правовий статус державного службовця, що відповідає потребам сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений аналіз поглядів учених виявив, що їхня увага зосереджена переважно на дослідженні загального правового статусу державних службовців. Так, В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, Т. Карчемська розглядають загально-теоретичні підходи до визначення правового статусу державних службовців; поняття, ознаки та структуру категорії “правовий статус” досліджує А. В. Панчишин; у контексті правових гарантій аналізує правовий статус державних службовців О. І. Ульянов. Багато уваги приділено науковцями аналізу адміністративно-правового статусу окремих державних органів. Наприклад, О. Литвин аналізує адміністративно-правовий статус апарату Верховної

© Ю. В. Ковальчук, 2014

Ради України; правовому регулюванню адміністративно-правового статусу вповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів у Податковому кодексі України присвятив свою статтю С. М. Аксюков; поняття і структуру адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування розглянуто А. П. Даниленко. Зазначимо, що адміністративно-правовий статус державного службовця досліджується досить фрагментарно. А. Р. Решетник характеризує основні компоненти адміністративно-правового статусу державних службовців, У. І. Ляхович розглядає організаційно-правове забезпечення реалізації такого статусу, К. В. Бортняк – теоретично-методологічні засади реалізації адміністративно-правового статусу працівника податкової служби.

Мета статті. Зважаючи на те, що науковці не приділили увагу порівняльному аналізу законодавства України, яке визначає адміністративно-правовий статус державного службовця, мета статті – аналіз положень старого та нового законів про державну службу для з'ясування змін, котрі відбулися у правовій регламентації вищезазначеної сфери.

Виклад основного матеріалу. Державна служба – один із найважливіших та найнеобхідніших видів суспільно корисної професійної діяльності людей. Вона включає в себе всі аспекти статусу індивіда, особистості, громадянина, державного службовця. Як суспільно корисна діяльність державна служба визначає соціально значущі параметри статусу її носія. Службовий характер діяльності вказує на зміст праці, предметом якого є не безпосереднє створення матеріальних цінностей, а забезпечення умов їх виробництва, що тягне за собою своєрідність статусних параметрів. Основне те, що державна служба реалізується у структурі органів державної влади, тому статусні приписи чітко закріплені.

Як зазначає А. С. Венедиктов: “Статус державного службовця в Україні – це встановлені та гарантовані державою міри необхідної та можливої поведінки державного службовця у сфері державно-службових відносин” [1, 18].

Структурно статус державного службовця включає в себе багато складових елементів: особистий, громадянський, службовий, посадовий, соціальний, правовий статуси. Однак юридична наука і практика дають зрозуміти, що провідне місце у статусному наборі державного службовця займає його правовий статус.

Правовий статус державного службовця – це встановлена Конституцією України та законами сукупність повноважень: прав і обов'язків, обмежень і заборон, пов'язаних із державною службою, а також відповідальності та державних соціальних гарантій.

Систему нормативно-правового регулювання правового статусу державних службовців, що склалася в Україні, можна визначити як комплексний міжгалузевий інститут. Правовий статус представника органів державної влади регулюється нормами конституційного, адміністративного, трудового, кримінального права. Отже, можна зробити висновок, що правовий статус державного службовця багатогранний. Він включає в себе статуси відповідно до галузей права. Однак центральним елементом, на нашу думку, є адміністративно-правовий статус державного службовця.

Правовий та адміністративно-правовий статуси ідентичні за своєю правовою природою і певною мірою формалізованими нормативно-правовими актами, але різняться за своїм призначенням, цілями, функціями та рівнем. Структурно правовий статус ширший за адміністративно-правовий, проте останній більшою мірою виявляє себе у процесі реальної державно-управлінської діяльності. На нашу думку, адміністративно-правовий статус державного службовця є ядром його правового статусу як правовий статус у його адміністративному, тобто управлінському змісті.

У загальному сенсі адміністративно-правовий статус державного службовця – це система наданих державному службовцю прав і покладених на нього обов'язків у сфері державної служби. Цей правовий інститут можна зарахувати до спеціального статусу, з регламентацією якого законодавець пов'язує покладення на особу спеціальних повноважень. Отже, адміністративно-правовий статус державного службовця – основа для встановлення та реалізації обов'язків і прав службовця, в яких цей статус конкретизується та розвивається.

Надаючи загальну характеристику адміністративно-правовому статусу державного службовця, слід зазначити, що:

- 1) права та обов'язки державних службовців установлюються, як правило, в межах компетенції органів, у яких вони проходять державну службу;
- 2) діяльність державних службовців пов'язана з виконанням завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер;
- 3) здійснення державним службовцем службових прав та обов'язків гарантується законодавством;
- 4) законні вимоги державних службовців мають виконуватися всіма, кому вони адресовані;
- 5) законодавством передбачено обмеження загальних прав державних службовців з метою підвищення ефективності їх службової діяльності;
- 6) для державних службовців передбачено пільги та підвищена відповідальність за скоєні ними правопорушення.

Підсумовуючи, визначимо адміністративно-правовий статус державного службовця як важливу складову його правового статусу, сукупність його службових прав та обов'язків, обмежень, гарантій і відповідальності у сфері державної служби.

Особливе місце у характеристиці адміністративно-правового статусу державного службовця займає його юридичний зміст і внутрішня структура.

На нашу думку, до структури адміністративно-правового статусу державного службовця обов'язково мають входити:

- права;
- обов'язки;
- обмеження;
- гарантії;
- відповідальність.

Уперше в історії України юридичний склад правового статусу державного службовця та його складові елементи були визначені у Законі України від 16.12.1993 № 3723-XII “Про державну службу” [2]. Розділ III цього законодавчого акта має назву “Правовий статус державних службовців державних органів та їх апарату”. До складових елементів правового статусу державних службовців України законодавець відповідно до вищезазначеного розділу зарахував такі:

- основні обов'язки державних службовців;
- основні права державних службовців;
- обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу;
- фінансовий контроль;
- особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців.

В окремий розділ у цьому Законі виділено відповідальність державних службовців, яку ми також включаємо до складу адміністративно-правового статусу.

Новий Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI “Про державну службу” [3], який набуде чинності 01.01.2016, у розділі III “Правовий статус державних службовців” вводить у його структуру та юридичний склад такі елементи:

- права державного службовця;
- обов'язки державного службовця;
- виконання державним службовцем доручень;
- вимоги до політичної неупередженості державного службовця;
- захист права доступу до державної служби та прав державного службовця.

Як бачимо, законодавець значною мірою змінив свій погляд на складові правового статусу державного службовця, виключивши з його структури та юридичного складу фінансовий контроль, обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, та особливості дисциплінар-

ної відповідальності державних службовців, які посіли місце в інших розділах Закону. Як і раніше, поза межами цього розділу залишилися соціальні гарантії. А розділ щодо відповідальності за порушення законодавства про державну службу взагалі не знайшов свого місця у новому Законі. Водночас Закон 2011 р. доповнив правовий статус державного службовця такими нормами, як: виконання державним службовцем доручень; вимоги до політичної неупередженості державного службовця; захист права доступу до державної служби та прав державного службовця.

Проведений порівняльний аналіз юридичного складу та елементів правового статусу державного службовця, встановленого у законах про державну службу 1993 та 2011 рр., дозволяє зазначити таке. У Законі 1993 р. (ст. 11) зафіксовано 12 позицій прав державного службовця, у Законі 2011 р. (ст. 10) – усього 10. Незважаючи на зменшення переліку прав, на відміну від Закону 1993 р., вони стали чіткішими і конкретнішими, а не декларативними.

Відповідно до Закону 2011 р. (ст. 11) у державного службовця з'явилося більше обов'язків, кількісно їх стало на три більше, однак зміни торкнулися і їх змісту. Хоча, на нашу думку, законодавець не зміг уникнути деяких недоліків. Наприклад, п. 8 – це дублювання п. 6, оскільки запобігання виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби і є, по суті, додержанням вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції. Даремне, на наш погляд, невключення до цієї статті положення Закону 1993 р. щодо недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є відповідно до ст. 3 Конституції України головним обов'язком держави, отже, державних службовців як її представників.

Відмітною рисою Закону 2011 р. є те, що визначення в окремій статті (ст. 12) отримало виконання державним службовцем доручень, яке у Законі 1993 р. посідає місце серед обов'язків державного службовця. У новому Законі суттєво змінився зміст цього положення. Так, якщо відповідно до Закону 1993 р. у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу, то за Законом 2011 р. у разі виникнення сумніву щодо законності наданого керівником доручення державному службовцю надається право вимагати письмового підтвердження цього доручення, після отримання якого він зобов'язаний його виконати. Тобто визначення законності чи незаконності доручення керівника залишається за державним службовцем, який після отримання письмових пояснень керівника все одно буде зобов'язаний виконати надане доручення. І навіть якщо доручення буде визнане незаконним у встановленому порядку, і державного службовця буде звільнено від відповідальності, все одно виконанням незаконним дорученням може бути завдано неправної шкоди. Тому, на нашу думку, необхідно перенести до нового Закону положення про те, що державний службовець заобов'язаний невідкладно в разі наполягання керівника на виконанні доручення, яке суперечить чинному законодавству, повідомити вищу за посадою особу з метою невідкладного запобігання можливим негативним наслідкам. Наполягаємо на тому, що запобігання можливим негативним наслідкам та їх відвернення завжди краще, ніж подальше виправлення їх результатів.

Новацією порівняно із Законом 1993 р. стало визначення у 2011 р. вимог до політичної неупередженості державного службовця (ст. 13). Безперечно, позитивне те, що принцип політичного нейтралітету, який був закріплений у спеціальних законах, тепер знайшов своє відображення і в Законі “Про державну службу”.

Своєрідною гарантією є закріплений у ст. 14 Закону 2011 р. захист права доступу до державної служби та прав державного службовця, якого не було в Законі 1993 р.

Щодо переліку обмежень, пов'язаних зі вступом на державну службу, який у Законі 1993 р. належав до структури правового статусу державного службовця, то він знайшов

своє відображення у Законі 2011 р. у розділі IV “Вступ на державну службу та проходження державної служби”. Слід зазначити, що в новому Законі законодавець розширив перелік таких обмежень. Зокрема, не може вступити на державну службу:

- не тільки особа, яка є недієздатною, але й дієздатність якої обмежена;
- особа, яка відповідно до вироку суду позбавлена права виконувати діяльність, пов’язану з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;
- особа, яка має громадянство іншої держави.

Однак ми все ж вважаємо доцільнішим включити до адміністративно-правового статусу державного службовця саме обмеження, пов’язані з проходженням державної служби, які нині закріплені у Законі України “Про засади запобігання і протидії корупції”.

Значно змінились у Законі 2011 р. питання відповідальності державних службовців. Зокрема, законодавець прибрав статтю, яка встановлювала, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством. Водночас єдина стаття, яка у Законі 1993 р. мала назву “Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців”, у Законі 2011 р. отримала своє втілення у декількох статтях розд. VIII “Дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця”. Так, дано визначення дисциплінарної відповідальності, встановлено підстави та загальний порядок притягнення до неї, види і порядок застосування дисциплінарних стягнень, суб’єктів, уповноважених застосовувати дисциплінарні стягнення, процедуру прийняття рішення про застосування дисциплінарного стягнення, порядок його оскарження і зняття. Таким чином, можна зробити висновок, що в новому Законі законодавець вирішив досить детально висвітлити процедуру притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, яка, як зазначає Т. Карчемська, “застосовується найчастіше і є найважливішою з практичного та юридичного поглядів” [4, 28].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Порівняльний аналіз законів “Про державну службу” 1993 та 2011 рр., що регламентують адміністративно-правовий статус державного службовця, дозволяє зробити такі висновки:

- у новому Законі простежується зміна погляду законодавця на статусний набір державного службовця, кількісно-якісна зміна юридичного складу адміністративно-правового статусу, його концептуальний розвиток і нормативне закріплення;
- посилення обмежень щодо вступу на державну службу;
- детальніша регламентація положень, пов’язаних із дисциплінарною відповідальністю.

Звісно, у Законі 2011 р. відбулося значне покращання регламентації адміністративно-правового статусу державного службовця, деякі його положення стали чіткішими та конкретнішими, однак необхідно, на нашу думку, включити до його структури відповідальність, яка нині виведена за його межі й подана в окремому розділі, та обмеження, пов’язані з проходженням державної служби.

Список використаних джерел:

1. Венедиктов В. С. Загальнотеоретичні підходи до визначення правового статусу державних службовців / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – Ст. 1. – С. 14–19.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – № 52. – Ст. 490.
3. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. – № 4. – Ст. 115.
4. Карчемська Т. Правовий статус державних службовців / Т. Карчемська // Справочник кадровика. – 2005. – № 9. – С. 24–30.