

УДК 342.98

О. М. Стець
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ПРАВ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Актуальність теми. З моменту становлення України як демократичної, правової, соціальної держави та запровадження нових підходів до функціонування публічної влади, права державного службовця як елемент правового статусу зазнали кількісних та якісних змін у конкретно виражених державно-службових відносинах. Це першочергово пов'язано з зміною концептуальних засад суспільних відносин, які виникають у сфері державної служби. Вказане твердження потребує як науково-теоретичних, так і методологічних напрацювань щодо виокремлення суб'єктів державно-службових відносин, їх ролі у здійсненні управління державними справами та окресленні правомочностей, яких їм надано для виконання поставлених завдань. Питання детермінації прав державного службовця у визначених державно-службових відносинах було і залишається до теперішнього часу надзвичайно важливим та актуальним, особливо з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад правового статусу державного службовця та державно-службових відносин було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, М.І. Іншин, О.П. Рябченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з виокремленням прав державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин залишається невирішеною, особливо у контексті тих змін, які протягом останніх років стосувалися інституту державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження прав державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин.

Виклад основного матеріалу. Нормативно закріпленого та загальноприйнятого визначення поняття «державно-службових відносин» до теперішнього часу не вироблено. Доцільним є зосередження уваги на широкому та вузькому підході до його тлумачення. У значенні широкого підходу, державно-службові відносини являють собою

правовідносини у сфері публічної служби, якою охоплено не тільки державну службу, але й службу в Збройних силах України, Національній гвардії України, прокуратурі та інших формуваннях, служба в яких передбачає отримання спеціальних звань і пов'язана з реалізацією правоохоронної функції держави, а також функцією захисту національних інтересів від протиправних посягань [1, с. 135]. В значенні вузького підходу, державно-службові відносини визначено як сукупність врегульованих нормами права суспільних відносин між державою, представленою державним органом або уповноваженою посадовою особою та особою, що виникають і реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення і припинення державної служби та зміни статусу державного службовця [2, с. 5].

Важливий внесок у дослідження сутності державно-службових відносин було здійснено Л.Р. Білою-Тіуною, якою проаналізовано правову природу державно-службових відносин та акцентовано увагу на тому, що це суспільні відносини, які пов'язані з певним видом трудової діяльності людини – «службою» (тому вони є «службовими»), при чому, це не просто служба (громадська, політична, релігійна тощо), а служба державна, яка здійснюється від імені держави, за участі держави, для держави і суспільства. Відповідно, суспільні відносини, пов'язані із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням є державно-службовими відносинами [3, с. 10].

Державно-службовим відносинам притаманно загальних ознак як різновиду адміністративних відносин та специфічних ознак, яких пов'язано з функціонуванням державної служби. До загальних ознак державно-службових відносин можна віднести наступні: 1) це відносини управлінського характеру; 2) учасником відносин є суб'єкт владних повноважень; 3) кожна із сторін відносин має право вимагати від іншої такої поведінки, яка передбачена правовою нормою; 4) у відносинах завжди присутній державний інтерес; 5) реалізація відносин забезпечується можливістю застосування адміністративного примусу; 6) спір, що виникає між учасниками відносин, розглядається як у судовому, так і в адміністративному порядку [4, с. 34].

До специфічних ознак державно-службових відносин, яких опосередковано функціонуванням державної служби можна віднести такі, як: 1) учасники цих відносин є юридично нерівними, оскільки однією із сторін завжди є суб'єкт призначення/керівник державної служби, якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони; 2) це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус державних службовців; 3) вони являють собою відносини, що виникають із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави; 4) це відносини, які засновані на дотриманні етичних принципів державним службовцем; 5) зміст відносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення/керівником державної служби, так і державним службовцем тощо.

Оскільки правовідносини не являються єдиною формою реалізації права, норми, що визначають становище суб'єкта права, реалізуються у першу чергу, формуючи його правовий статус шляхом закріплення потенційних можливостей. Загалом до визначення правового статусу державного службовця сформовано декілька підходів: а) вузький, який передбачає два/три чинники – права/свободи й обов'язки; б) вузький, який передбачає два/три чинники – права/свободи й обов'язки за наявності певних умов; в) розширювальний, який, окрім прав/свобод і обов'язків, передбачає додаткові чинники; г) двоаспектний, який передбачає одночасне виокремлення прихильниками цього підходу двох розумінь – широкого і вузького; д) правовий статус як певне становище особи у взаєминах з державою [5, с. 221]. Незалежно від обраного підходу до визначення правового статусу державного службовця, не усі потенційні можливості, яких йому надано будуть реалізованими в конкретних державно-службових відносинах.

Державний службовець як суб'єкт державно-службових відносин, бере участь у цих правовідносинах на підставі правової норми, реалізуючи суб'єктивні юридичні права та виконуючи обов'язки у сфері державної служби [6, с. 57]. При цьому, вступ в державно-службові відносини здійснюється на основі правових норм, які встановлюють основи правового статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них для забезпечення як приватного, так і державного інтересу.

Крім того, державний службовець як суб'єкт конкретно-визначених державно-службових відносин наділений сукупністю встановлених прав та обов'язків, яких не слід ототожнювати з пра-

вами державного службовця, які характеризують елемент його правового статусу. Останні відображають об'єктивні права, яких надано державному службовцеві. Об'єктивне право – це абстрактно-загальні норми позитивного права, що передбачають для фактично різних суб'єктів права формально рівні юридичні умови і можливості для реалізації в конкретних правовідносинах їх правомірних цілей та інтересів – набуття і здійснення ними своїх конкретних, індивідуально-визначених суб'єктивних прав, створення і виконання ними своїх конкретних, індивідуально-визначених юридичних обов'язків [7, с. 508].

Своєю чергою суб'єктивне право завжди належить уповноваженій особі, яка має певний приватний інтерес, для задоволення якого особі надаються певні правові можливості. Можлива поведінка щодо реалізації об'єктивного права становитиме зміст суб'єктивного права. У конкретних правовідносинах суб'єктивні права реалізуються через правомочності уповноважених осіб: права на поведінку, права на вимагання, права на домагання, права на користування визначеними благами [8, с. 43].

Таким чином, права державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин – це гарантована правом і законом міра можливої або дозволеної поведінки державного службовця, яка встановлюється для задоволення приватних інтересів та забезпечується державою під час його участі в суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням.

До прав державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин можна віднести:

1) основоположні права, яких опосередковано статусом особи як громадянина України та закріплено Конституцією України;

2) права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»;

3) права, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях;

4) права, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби.

У своїй сукупності вищезазначені види прав державного службовця формують єдиний елемент правового положення, яке займає державний службовець у конкретно-визначених державно-службових відносинах. При цьому, до службових прав уявляється можливим віднести ті, що віднесено до останніх трьох груп.

Основоположні права державного службовця закріплено у Розділі II Конституції України, а їх перелік не підлягає обмеженню, тому що державні службовці мають право користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України [9].

Права, яких опосередковано загальним статутом державного службовця закріплено ст. 7 Закону України «Про державну службу» [10]. Як слушно зазначено В.В. Васильківською, виходячи із змісту, вказані права державного службовця можливо класифікувати в залежності від інтересів, що забезпечуються наступним чином:

а) особистісні, до яких віднесено: право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливого і шанобливого ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб, право на чітке визначення посадових обов'язків;

б) соціальні, до яких віднесено: право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення, право на оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця, право на відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

в) професійні, до яких віднесено: право на професійне навчання, зокрема, за державні кошти, відповідно до потреб державного органу, право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків, право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів, право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у передбачених законом випадках, право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом, право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі, висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

г) забезпечувальні, до яких віднесено: право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності, право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства, право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри [11, с. 288].

Щодо прав, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях про структурні підрозділи державних органів, інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, то вони різняться у залежності від займаної посади та виконуваних обов'язків. Прикладом може слугувати право державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В» ініціювати рішення про внесення змін до своєї посадової інструкції, готувати необхідне обґрунтування, яке має бути подано на розгляд безпосереднього керівника [12].

Права державного службовця, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби залежать від виду державно-службових відносин. Наприклад, під час державно-службових відносин щодо розгляду дисциплінарної справи, державний службовець має право: бути присутнім на засіданні дисциплінарної комісії для надання пояснення щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи відповідно, у тому числі в установленому законом порядку запитувати та отримувати відповідні документи, їх копії; надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються; заявляти клопотання про необхідність одержання і долучення до матеріалів дисциплінарної справи нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, яким можуть бути відомі обставини справи; користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника [13]. Прикладом цього виду прав державного службовця також є ті, що набуті державним службовцем як суб'єктом відносин, які виникають в сфері підвищення кваліфікації. До них віднесено: право надати оригінал документа про підвищення кваліфікації та його переклад українською мовою, інформацію (у довільній формі) про проходження підвищення кваліфікації (за потреби), право подавати іншу інформацію, що підтверджує його навчання за сертифікатними програмами у закладах освіти за кордоном тощо [14].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що права державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин є складно-елементною категорією, яка, з одного боку, відображає специфіку функціонування державної служби в Україні, а з іншого, свідчить про наявні особливості правового положення осіб, які є державними службовцями. До прав державного службовця як суб'єкта державно-службових від-

носин віднесено: 1) основоположні права, яких опосередковано статусом особи як громадянина України; 2) права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця; 3) права, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби; 4) права, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких державних службовців наділено владними повноваженнями та розвиток елементів механізму забезпечення прав суб'єктів державно-службових відносин опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література

1. Поплавський В.Ю. До питання про визначення однак державно-службових відносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. Ст. 135–137.
2. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр К., 2012. 23 с.
3. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
4. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. О. : Фенікс, 2011. 540 с. С. 221–224.
6. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 3. Ст. 57-64.
7. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и фак-тов. М.: Издат. гр. НОРМА, 1999. 552 с.
8. Теорія держави і права: підруч. для студ. 3–14 юридичних спеціальностей вищ. навч. закл. / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.
9. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2019 р.).
10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.04.2019 р.).
11. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
12. Ролі учасників процесу розроблення та внесення змін до посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219859-19#n118> (дата звернення: 10.04.2019 р.).
13. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 15.12.2019 р.).
14. Про затвердження Порядку визнання документів та результатів навчання за програмами підвищення кваліфікації, а також участі у заходах з обміну досвідом: Наказ Національного агентства з питань

державної служби України від 12.12.2019 р. № 227-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1289-19#Text> (дата звернення: 15.12.2019 р.).

Анотація

Стець О. М. Характеристика основних прав державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад детермінування прав державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин. Доведено, що державно-службові відносини не являються єдиною формою реалізації права, а норми, що визначають становище державного службовця, реалізуються у першу чергу, формуючи його правовий статус шляхом закріплення потенційних можливостей, проте не усі потенційні можливості, яких йому надано будуть реалізовані в конкретних державно-службових відносинах.

Встановлено, що державний службовець як суб'єкт конкретно-визначених державно-службових відносин наділений сукупністю встановлених прав та обов'язків, яких не слід ототожнювати з правами державного службовця, які характеризують елемент його правового статусу. Права державного службовця в якості суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин визначено як гарантовану правом і законом міру можливої або дозволеної поведінки державного службовця, яка встановлюється для задоволення приватних інтересів та забезпечується державою під час його участі в суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням.

Виокремлено права державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин залежно від статусного положення та правового закріплення, а саме: основоположні права, яких опосередковано статусом особи як громадянина України та закріплено Конституцією України; права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»; права, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях; права, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби.

Ключові слова: державний службовець, державно-службові відносини, суб'єкт відносин, правовий статус, права.

Summary

Stets O. M. Characteristics of the basic rights of a civil servant as a subject of civil service relations. – Article.

The article is devoted to the study of theoretical and legal bases of determining the rights of a civil servant as a subject of civil service relations. It is proved that civil service relations are not the only form of realization of the right, and the norms determining the position of a civil servant are realized first of all, forming his legal status by consolidating potential opportunities, but not all potential opportunities will be realized in specific public service relations.

It is established that a civil servant as a subject of specific civil service relations is endowed with a set of established rights and responsibilities, which should not be equated with the rights of a civil servant, which characterize the element of his legal status. The rights of a civil

servant as a subject of specific civil service relations are defined as a legally and legally guaranteed measure of possible or permissible conduct of a civil servant, which is established to satisfy private interests and provided by the state during its participation in public relations related to functioning of the civil service, its passage and termination.

The rights of a civil servant as a subject of specifically defined civil service relations depending on the status and legal consolidation are singled out, namely: fundamental rights, which are mediated by the status of a person as a

citizen of Ukraine and enshrined in the Constitution of Ukraine; rights, which are mediated by the general status of a civil servant and enshrined in the Law of Ukraine "On Civil Service"; rights, which are mediated by the legal status of a civil servant in the field of civil service and enshrined in job descriptions, instructions; rights, which are mediated by the specifics of specific civil service relations and enshrined in special regulations detailing certain procedural aspects of the civil service.

Key words: civil servant, civil service relations, subject of relations, legal status, rights.