

УДК 342.9

**О. Ю. Дрозд**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ

## ВИДИ ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Після проголошення незалежності України перед молодією суверенною державою постала доволі гостра потреба у створенні власної системи державного управління, неодмінним та одним із ключових складових елементів якої є державна служба.

Перші кроки на шляху становлення національного інституту державної служби засвідчили про брак теоретичного базису, необхідного для якісного та ефективного розвитку цієї сфери, адже те наукове підґрунтя з цього питання, що було напрацьоване за часів радянської влади, не відповідало тим політико-правовим засадам, на яких відбувалася розбудова українських держави та суспільства. Зрозуміло, що така ситуація не залишилася непомітною для правознавців, при цьому найбільшу увагу науковому опрацюванню проблематики державної служби приділили дослідники з галузі трудового та адміністративного права. Особлива увага науковцями приділялась механізму правового регулювання інституту проходження державної служби. Окремі аспекти функціонування такого механізму знаходять свій вияв у застосуванні уповноваженими суб'єктами певних правових засобів.

Дослідженню окремих видів правових засобів регулювання проходження державної служби в Україні присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрийко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.Ф. Джафарова, С.В. Ківалов, О.М. Ключев, В.Ф. Опришко, Р.С. Павловський, О.В. Петришин та інші. Однак єдиного комплексного дослідження щодо визначеної проблематики так проведено і не було.

Саме тому **мета статті** – розглянути види правових засобів регулювання проходження державної служби в Україні

У науково-правових колах називають чималу кількість правових засобів регулювання відповідної сфери суспільних відносин: заборони, дозволи, зобов'язання, заохочення, рекомендації, покарання, стимули, обмеження тощо. Не ставлячи за мету висвітлити всі можливі правові засоби, увагу акцентуємо лише на тих, що найбільшим чином знаходять свій вияв у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби. Так, загальні вимоги щодо всіх категорій працівників визначено на рівні Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України [1].

Разом із тим специфіка правовідносин у сфері проходження державної служби полягає в тому, що, окрім норм трудового права, ця сфера суспільного життя врегульована також нормами адміністративного права, які встановлюють додаткові вимоги, обмеження й заборони в межах цього інституту. У цьому контексті зазначимо, що авторський колектив навчального посібнику «Загальна теорія держави і права» заборону визначає як юридичну необхідність утримуватися від певної поведінки [2, с. 219].

Заборона – це необхідний і важливий юридичний засіб забезпечення високої організованості відповідних відносин, охорони прав і законних інтересів їх суб'єктів. Будь-яка заборона – це юридичний обов'язок. Через це заборонам властиві принципова однозначність, імперативна категоричність, забезпечення дієвими юридичними механізмами. Разом із тим заборони наповнені своєрідним змістом, що виявляється в пасивній поведінці, тобто в бездіяльності осіб [3, с. 41]. Саме з точки зору регулювання інституту державної служби найяскравішим чином знаходять свій вияв встановлені на нормативно-правовому рівні заборони. Наведемо декілька прикладів їх застосування в досліджуваній сфері суспільного життя.

Як встановлено в п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», державна служба здійснюється з дотриманням такого принципу, як забезпечення рівного доступу до державної служби, що передбачає заборону всіх форм і проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження [4]. Щодо наведеного зазначимо, що, хоча законодавцем і встановлено певні заборони задля забезпечення рівного доступу всіх громадян до державної служби, це не означає, що всі вони можуть такий доступ отримати. У цьому разі мова йде про те, що на рівні законодавства про державну службу закріплено такі правові засоби регулювання цієї сфери суспільного життя, як обмеження. Обмеження в праві, або ж правові обмеження, визначають як правове стримування протиправного діяння, що створює умови для реалізації, охорони й захисту інтересів конфронтуючої сторони та суспільства [5, с. 288].

Окрім цього, юридичні обмеження визначають як встановлені законом винятки з правового статусу особи через наявність певних обставин. Вони стосуються свободи й інтересів особи, однак завжди мають превентивний характер, тобто забезпечують від можливих негативних наслідків як суб'єктів, відносно яких діють обмеження, так й інших осіб [6, с. 99]. При цьому серед ознак правових обмежень називають такі: вони викликані несприятливими умовами для здійснення власних інтересів суб'єктів права або спрямовані на їх стримування, на реалізацію, охорону й захист інтересів протилежної сторони або суспільства; містять вказівки про зменшення обсягу можливостей, свободи суб'єкта права (за допомогою заборон, обов'язків, покарань); спрямовані на негативні мотиви поведінки; розраховані на зниження негативної активності; мають на меті охорону та захист суспільних відносин [5, с. 289].

Яскравим прикладом застосування обмежень під час здійснення правового регулювання інституту проходження державної служби слугують приписи ст. 19 Закону України «Про державну службу», що деталізують право громадян на вступ до державної служби. Зокрема, відповідно до ч. 1 наведеної норми право на державну службу мають повнолітні громадяни України [4]. Правовий зміст громадянства України, підстави та порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб визначено на рівні Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року. Згідно зі ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта громадянин України – це особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України. При цьому в ст. 3 встановлено, що громадянами України є: всі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України; особи незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) проживали в Україні та не були громадянами інших держав; особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року та яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», і діти таких осіб, які прибули разом з батьками в Україну й на момент прибуття

в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України [7].

Що стосується набуття громадянином повноліття як необхідної передумови реалізації ним права на державну службу, то за чинним національним законодавством України воно настає з моменту досягнення ним вісімнадцяти років [8]. У цьому контексті увагу слід акцентувати на тому, що законодавство про державну службу визначає саме настання повноліття, а не повної цивільної дієздатності громадянина як передумову набуття ним права на державну службу. Зокрема, повну цивільну дієздатність фізична особа може набутися й до досягнення нею повноліття в порядку емансипації неповнолітньої особи. Цілком слушно в аспекті вищенаведеного здається позиція Г.В. Кикотя, який під час дослідження особливостей юридичних фактів у системі правовідносин наголошує на тому, що досягнення повноліття – це свідчення розумової та фізичної зрілості людини, її здатності брати участь у широкому колі соціальних відносин, нести повну відповідальність за свої дії [9, с. 88]. Отже, однією з головних умов, що висувається до особи, яка претендує на вступ до державної служби, є наявність в неї правового статусу громадянина України та досягнення нею повноліття.

Окрім вищенаведеного, до громадян, які претендують на вступ до державної служби, висуваються вимоги щодо їхньої освіти. Як впливає з аналізу ч. 1 ст. 19 Закону України «Про державну службу», вищенаведені вимоги напряму залежать від категорії посади, на зайняття якої претендує громадянин. Так, посади державної служби в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців. Так, для зайняття посад державних службовців категорії «А» та «Б» особі повинно бути присвоєно ступінь вищої освіти магістра [4].

Правове регулювання сфери суспільного життя, пов'язаної з набуттям громадянами вищої освіти здійснюється на рівні Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року. Як впливає з аналізу ст. 5 вищенаведеного нормативно-правового акта, магістр – це освітній ступінь, що здобувається на другому рівні вищої освіти та присуджується вищим навчальним закладом (науковою установою) у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти відповідної освітньої програми. Ступінь магістра здобувається за освітньо-професійною або за освітньо-науковою програмою. Обсяг освітньо-професійної програми підготовки магістра становить 90–120 кредитів

ЄКТС, обсяг освітньо-наукової програми – 120 кредитів ЄКТС. Освітньо-наукова програма магістра обов'язково містить дослідницьку (наукову) компоненту обсягом не менше 30 відсотків [10].

Особи, які претендують на зайняття посади державного службовця категорії «В», повинні мати рівень вищої освіти «бакалавр» або «молодший бакалавр» [4]. У Законі України «Про вищу освіту» встановлено, що бакалавр – це освітній ступінь, що здобувається на першому рівні вищої освіти та присуджується вищим навчальним закладом у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти освітньо-професійної програми, обсяг якої становить 180–240 кредитів ЄКТС. Молодший бакалавр – це освітньо-професійний ступінь, що здобувається на початковому рівні (короткому циклі) вищої освіти та присуджується вищим навчальним закладом у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти освітньо-професійної програми, обсяг якої становить 90–120 кредитів ЄКТС [10].

Отже, необхідною передумовою реалізації громадянином права на державну службу та подальшого його вступу на таку службу залежно від категорії посади державного службовця, на яку він претендує, є те, що йому має бути присвоєно відповідний ступінь вищої освіти – молодший бакалавр, бакалавр, магістр. Зазначені вище вимоги, що знаходять свій вияв у встановлених до осіб, які претендують на вступ до державної служби, обмежень, пов'язані з недопущенням до вступу на таку службу осіб, які за своїми якостями (розумовими, фізичними, правовим статусом тощо) не можуть повноцінно виконувати свої службові обов'язки, чим можуть завдати шкоди державі та суспільству в цілому. Зазначимо, що наведені вище заборони й обмеження, що застосовуються під час здійснення правового регулювання інституту державної служби, були зазначені нами лише як приклад, оскільки всі випадки застосування таких правових засобів проаналізувати складно в силу їх численності.

Окрім вищенаведеного, задля здійснення правового регулювання інституту проходження державної служби можуть бути застосовані такі правові засоби, як покарання. Покарання в науково-правових колах розглядають і як різновид обмежень [5, с. 287], і як передусім форму та міру відповідальності, у застосуванні якої знаходять своє втілення й задоволення інтереси законності [11, с. 217].

Звичайно, можна говорити, що покарання пов'язане із застосуванням до особи певних обмежень. Разом із тим зазначене положення вказує не на приналежність покарання до обмежень, а про їх взаємозв'язок і взаємозумовленість. З огляду ж на законодавчі положення й правову природу юридичної відповідальності покарання, на нашу

думку, слід розглядати саме як самостійний засіб правового регулювання інституту проходження державної служби. Зокрема, юридичну відповідальність у юридичній енциклопедичній літературі визначають через категорію «обмеження», що полягає в застосуванні до винної особи певних позбавлень. Так, авторський колектив сучасної правової енциклопедії юридичну відповідальність визначає як встановлений законодавством і забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати позбавлення певних благ, належних йому цінностей. Окрім цього, юридична відповідальність – це форма впливу на порушників, реакція держави на допущені порушення правових норм, на посягання на соціальні інтереси суспільства, права особи [12, с. 375].

Як впливає з аналізу положень КЗпП України, нормами трудового права встановлені такі основні види відповідальності працівників, як матеріальна та дисциплінарна відповідальність. При цьому ст. 147 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлені такі стягнення, як догана та звільнення, що застосовуються до працівників у межах притягнення їх до дисциплінарної відповідальності [1].

Законодавство про державну службу, що здебільшого в своєму складі містить норми адміністративного права, розширює наведений вище перелік стягнень. Зокрема, відповідно до ст. 66 Закону України «Про державну службу» до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади державної служби [4]. Отже, в цьому разі співвідношення норм трудового й адміністративного права під час здійснення правового регулювання інституту проходження державної служби шляхом реалізації такого засобу, як покарання, буде знаходити свій вияв у тому, що норми адміністративного права будуть доповнювати норми трудового.

Більше того, на рівні норм адміністративного права встановлюються й інші, окрім наведених вище, види юридичної відповідальності державних службовців. Так, наприклад, відповідно до ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» дія цього нормативно-правового акта поширюється, зокрема, на державних службовців. При цьому аналіз ст. 65 вищенаведеного нормативно-правового акта свідчить, що державні службовці за вчинення ними корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [13]. У контексті вищенаведеного зазначимо, що в розглянутих випадках мова йде про такий вид юридичної відповідальності, як ретроспективна, або негативна, відповідальність.

На протипагу вищенаведеному виду юридичної відповідальності до суб'єктів правовідносин у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби можуть бути застосовані й правові засоби позитивної відповідальності. Зазначимо, що свій кінцевий вияв позитивна юридична відповідальність, у тому числі під час здійснення правового регулювання проходження державної служби, знаходить у застосуванні до особи такого правового засобу, як заохочення. Як встановлено в ст. 146 КЗпП України, за особливі трудові заслуги працівники представляються у вищі органи до заохочення, до нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками й до присвоєння почесних звань і звання кращого працівника за цією професією [1].

Закон України «Про державну службу» більш детально регламентує застосування заохочень до державних службовців. Так, згідно зі ст. 53 вищенаведеного нормативно-правового акта за бездоганну й ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному законом; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами [4].

Окремі аспекти застосування заохочень до державних службовців можуть бути визначені на рівні спеціального законодавства, що регулює правовідносини в цій сфері. Наприклад, особливості застосування державних нагород України для відзначення громадян за особисті заслуги перед Україною визначено на рівні Закону України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року. Відповідно до ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. При цьому державними нагородами є: звання Герой України; орден; медаль; відзнака «Іменна вогнепальна зброя»; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака [14].

Також у контексті досліджуваного питання варто вказати на те, що правове регулювання застосування таких правових засобів, як заохочення у вигляді державних нагород України, щодо державних службовців здійснюється на рівні норм адміністративного права. У цьому разі мова йде про те, що особливості застосування державних нагород визначаються у відповідних указах Президента України, які є адміністративними актами.

**Висновок.** Таким чином, аналіз вищенаведених позицій надав змогу дійти наступних висновків. Під правовими засобами регулювання проходження державної служби в Україні слід розуміти сукупність правових явищ, дія яких обумовлена співвідношенням норм трудового й адміністративного права, ґрунтується на таких правових нормах, спрямована на впорядкування суспільних відносин, що виникають, знаходять свій розвиток і видозміну, припиняються в зв'язку з проходженням громадянами державної служби. У межах здійснення правового регулювання проходження державної служби в Україні застосовуються, зокрема, такі правові засоби: заборони, обмеження, покарання, заохочення.

Зазначимо, що наведений перелік правових засобів регулювання проходження державної служби є лише основним, не претендує на абсолютність і завершеність і може бути доповнений іншими в результаті проведення додаткових наукових розвідок.

### Література

1. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50.
2. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 317 с.
3. Братко А.Г. Запреты в советском праве / А.Г. Братко. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 92 с.
4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Видання 2-е, перероб. і до. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
6. Літвінова І.Ф. Гарантії недоторканності житла чи іншого володіння особи в кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / І.Ф. Літвінова. – К., 2010. – 229 с.
7. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
8. Сімейний кодекс України : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21-22. – Ст. 135.
9. Кикоть Г.В. Юридичні факти в системі правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Г.В. Кикоть. – К., 2006. – 198 с.
10. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37-38. – Ст. 2004.
11. Савченко А.В. Порівняльний аналіз кримінального законодавства України та федерального кримінального законодавства Сполучених Штатів Америки : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.08 / А.В. Савченко. – К., 2007. – 616 с.
12. Сучасна правова енциклопедія / [О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський та ін.] ; за заг. ред. О.В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 408 с.
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

14. Про державні нагороди України : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1549-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.

#### Анотація

**Дрозд О. Ю. Види правових засобів регулювання проходження державної служби в Україні.** – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і чинного законодавства України розглянуто основні види правових засобів регулювання проходження державної служби в Україні. Доведено, що в межах здійснення правового регулювання проходження державної служби в Україні застосовуються, зокрема, такі правові засоби: заборони, обмеження, покарання, заохочення. З урахуванням конструктивного аналізу норм законодавства та теоретичних підходів науковців надано авторське тлумачення поняття «правові засоби регулювання проходження державної служби в Україні».

**Ключові слова:** правові засоби, правове регулювання, державна служба, проходження державної служби.

#### Аннотация

**Дрозд А. Ю. Виды правовых средств регулирования прохождения государственной службы в Украине.** – Статья.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины рассмотрены основные виды правовых средств регулирова-

ния прохождения государственной службы в Украине. Доказано, что в рамках осуществления правового регулирования прохождения государственной службы в Украине применяются, в частности, следующие правовые средства: запреты, ограничения, наказания, поощрения. С учетом конструктивного анализа норм законодательства и теоретических подходов ученых предложено авторское толкование понятия «правовые средства регулирования прохождения государственной службы в Украине».

**Ключевые слова:** правовые средства, правовое регулирование, государственная служба, прохождения государственной службы.

#### Summary

**Drozd A. Yu. Types of legal means of the civil service regulation in Ukraine.** – Article.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, the basic types of legal means of regulating the civil service in Ukraine. Proved that within the implementation of the legal regulation of civil service in Ukraine are used, in particular, the following legal means: prohibitions, restrictions, penalties, incentives. Given the structural analysis of the legislation and theoretical approaches scientists, given the author's vision of the interpretation of the term “legal regulations of the civil service in Ukraine”.

**Key words:** legal means, regulation, public service, civil service.