

УДК 35.086(477)

Н. С. Панова

кандидат юридичних наук, доцент

Київського інституту інтелектуальної власності і права
Національного університету «Одеська юридична академія»**ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ І ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ:
ПОНЯТІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

Дослідження сутності державно-службового права як підгалузі адміністративного права передбачає необхідність звернення до характеристики державного службовця як основного суб'єкта державно-службових відносин і, насамперед, до порівняльно-правової характеристики державного службовця і публічного службовця. Саме державний службовець є однією з обов'язкових сторін державно-службових відносин.

Слід зазначити, що в юридичній літературі неодноразово робилися спроби визначити поняття «державний службовець» [1–8 та ін.], аналіз яких дає підстави зазначити, що термін «державний службовець» слід трактувати як у широкому, так і у вузькому розумінні. Зокрема, в широкому розумінні державний службовець – це професійний працівник будь-якої державної організації: органу, установи, підприємства, а у вузькому – це професійний працівник органів державної влади.

Саме вузьке розуміння державного службовця вперше знайшло своє визначення у ст. 1 Закону України «Про державну службу» (1993) [9]: це особа, яка здійснює професійну діяльність, займаючи посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів. При цьому слід зазначити, що законодавець визначив поняття «державний службовець» через поняття «державна служба», що є дещо нелогічним та юридично нечітким, оскільки застосування в законодавстві методу визначення одного поняття через визначення іншого поняття навряд чи можна визнати конкретним, тому що суб'єкт правозастосування при цьому може допускати довільне його тлумачення.

Дещо інший підхід до визначення поняття «державний службовець» передбачається п. 2 ст. 1 Закону «Про державну службу» (2011) [10], відповідно до якого державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо:

а) підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; б) розроблення, експертизи та/або редагування проєктів нормативно-правових актів; в) надання адміністративних послуг; г) здійснення державного нагляду (контролю); д) управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; ж) управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; з) реалізації інших повноважень відповідного органу. Насамперед, звертає на себе увагу те, що це визначення є надто об'ємним, складним для сприйняття, таким, що не окреслює основних рис державного службовця, а просто передбачає перелік його функцій, що навряд чи можна покласти в основу законодавчого визначення конкретного поняття.

Як уявляється, замість визначення поняття «державний службовець», у Законі надано перелік основних функцій державного службовця, який доповнено окремими рисами державного службовця: громадянин України, заміщення посади у державному органі; заробітна плата за рахунок державного бюджету за окремими винятками, передбаченими чинним законодавством, здійснення повноважень, пов'язаних із завданнями і функціями державного органу. Отже, визначення поняття державного службовця, передбачене у Законі «Про державну службу» (2011) [10], відрізняється від поняття, передбаченого в Законі «Про державну службу» (2015) [11] (далі – Закон-2015), однак воно також потребувало вдосконалення, особливо з точки зору юридичної техніки.

Відповідно до ст. 1 Закону-2015 [11] 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. Це визначення суттєво відрізняється від двох попередніх, особливо останнього, тим, що є досить компактним і конкретним.

Здійснений аналіз понять «державна служба» і «державний службовець», які передбачені в

Законі-2015, дозволяє виокремити такі основні ознаки державного службовця, які відмежовують його від інших службовців:

– заміщення посади в державних органах та їх апараті. Ця ознака є однією з головних, оскільки пов'язує вид юридичної особи, як місця здійснення професійної діяльності громадянина, з можливістю набуття ним статусу державного службовця. Відповідно до ст. 1 Закону-2015 [11], такими юридичними особами можуть бути тільки органи державної влади, інші державні органи та їх апарати (секретаріати), і водночас такі юридичні особи, як державні установи і державні організації, Законом-2015 [11] не охоплюються;

– здійснення професійної діяльності в державних органах та їх апараті. Діяльність державного службовця повинна мати професійний характер, тобто бути його професією, яка потребує відповідного рівня професійної компетентності. Таким чином, державний службовець має бути професіоналом – спеціалістом високого рівня освітньої і професійної підготовки і компетентності, здатним забезпечувати виконання наданих йому повноважень. Окрім цього, поняття «професійна діяльність» державного службовця означає, що вона є основним (хоча і не єдиним) видом його діяльності, за винятком інших видів оплачуваної діяльності, передбаченої чинним законодавством (викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту [12, ст. 7]). Здійснення професійної діяльності має корелюватися із завданнями, функціями і компетенцією державного органу, в якому державний службовець виконує державну посаду;

– професійна діяльність пов'язана із забезпеченням виконання завдань і функцій державного органу, в якому здійснюється його діяльність. Особливість державного службовця проявляється в тому, що його професійна діяльність має певний цілеспрямований і функціонально визначений характер, оскільки безпосередньо пов'язана із забезпеченням виконання завдань і функцій тільки конкретного державного органу. Таким чином, має місце правовий зв'язок: державний орган (правовий статус – компетенція) – державний службовець (правовий статус – повноваження), в якому немає місця іншим завданням і функціям, які покладалася б на державного службовця. Таким чином, державний службовець не вправі здійснювати діяльність у державному органі, забезпечуючи при цьому реалізацію завдань і функцій інших юридичних осіб, у тому числі й інших державних органів;

– наділення певним обсягом державних/державно-владних повноважень. Державний службовець, як слуга держави, наділяється державою певним обсягом державно-владних (керівники,

заступники керівників державних органів; керівники, заступники керівників структурних підрозділів державних органів), або державних (спеціалісти, виконавці) повноважень, що є першочерговою ознакою приналежності особи до категорії державних службовців. Зважаючи на велику різноманітність державних службовців, обсяг їхніх повноважень, який залежить від категорій державних посад, що вони виконують, впливає на вид державного службовця, але не на факт його приналежності до інституту державної служби. При цьому важливо зазначити, що повноваження, якими наділяється державний службовець, є власністю держави, яка може в будь-який час передати їх іншій особі, тобто державний службовець не є власником цих повноважень;

– професійна діяльність спрямована на забезпечення державних інтересів. Здійснюючи професійну діяльність, державний службовець зобов'язаний спрямовувати свої службові повноваження виключно на реалізацію державних інтересів, які, у свою чергу, можуть стосуватися різних сфер суспільного життя. Водночас державний службовець не вправі використовувати свої повноваження для забезпечення інтересів інших держав, фізичних і юридичних осіб, незалежно від того, чи йдуть ці інтереси всупереч інтересам своєї держави, чи ні. Це положення стосується й особистих інтересів державного службовця, окрім власного інтересу, пов'язаного зі здійсненням службової кар'єри, і то за умови, що пріоритетними при цьому є інтереси держави;

– професійна діяльність здійснюється від імені держави і гарантується державою. Заміщення державним службовцем державної посади в державному органі зобов'язує його під час виконання своїх службових повноважень діяти тільки від імені держави, тобто він є своєрідним провідником державних повноважень: від імені держави – через державного службовця – до суб'єкта призначення (фізичної або юридичної особи). Таким чином, від того, як державний службовець забезпечує реалізацію наданих йому повноважень, залежить, у кінцевому результаті, ефективність функціонування як державних органів, так і держави в цілому;

– дотримання принципів державної служби. Вперше на законодавчому рівні визначено таку особливість державного службовця, як дотримання принципів державної служби, які визначені в ст. 4 Закону-2015 [11]. Слід зазначити, що ця особливість, за своїм змістом, є важливою правовою характеристикою державного службовця, оскільки вона визначає межі поведінки державного службовця, основи його правового статусу. Як уявляється, такий підхід є цілком правомірним і таким, що відповідає міжнародним стандартам публічної служби;

– заробітна плата за рахунок державних коштів. Оскільки державний службовець – це слуга держави, який перебуває на службі у держави, йому мають створюватися відповідні соціально-економічні умови, іншими словами, режим державної служби, структурним чинником якого є винагорода за діяльність, тобто заробітна плата. Тільки державний орган, тільки за рахунок державних коштів має утримувати державного службовця, який виконує в цьому органі відповідну державну посаду, тобто жодні з юридичних або фізичних осіб, які не відносяться до категорії «суб'єкт призначення» щодо конкретного державного службовця, не вправі оплачувати його професійну діяльність. При цьому слід зазначити, що це положення є досить важливим у правовому становищі державного службовця, оскільки має статус обмеження під час проходження державної служби і досить чітко регламентується Законом України «Про запобігання корупції» [12], який передбачає, що окрім заробітної плати державний службовець може одержувати винагороду за наукову, викладацьку і творчу діяльність, а також зайняття медичною практикою.

Звернення до зарубіжного досвіду щодо визначення поняття «державний службовець» і його класифікації свідчить про різноплановість та розмаїтість як у назві цієї категорії працівників, так і в змістовному навантаженні їхнього визначення і видів. Зокрема, відповідно до законодавства про публічну службу зарубіжних країн, поняття «державний службовець» має різні позначення схожого статусу: «публічний службовець» (Литва, Грузія), «державний службовець» (Естонія, Болгарія, Чеська Республіка), «службовець цивільної служби» (Польща), «працівник» (Канада), «чиновник/функціонер» (Греція, ФРН, Іспанія, Бельгія, Франція), «агент держави» (Люксембург) тощо. При цьому важливо зазначити, що в переважній більшості країн законодавство не тільки закріплює те чи інше поняття, але й передбачає його визначення, зокрема:

– § 4 Закону Естонії «Про публічну службу» визначає, що державний публічний службовець – це особа, яка за грошову винагороду виконує роботу в державній чи муніципальній адміністративній установі, а державним службовцем є особа, що перебуває в службових відносинах з державою [13, с. 467–520]. Таким чином, в Естонії на законодавчому рівні визначені поняття «публічний службовець» і «державний службовець» і, отже, здійснено їхнє розмежування;

– стаття 2 Закону Болгарії «Про державного службовця» встановлює, що «державний службовець – це особа, яка адміністративним актом призначається на оплачувану штатну посаду в державній адміністрації та допомагає органу державної влади у здійсненні його повноважень»

[14, с. 601–638], визначаючи тим самим основні його ознаки: штатна посада у державній адміністрації, призначення адміністративним актом, оплата за рахунок держави, здійснення повноважень державного органу;

– стаття 2 Закону Литви «Про публічну службу» передбачає поняття «публічний службовець» і, не визначаючи його, закріплює основні його функції: координація діяльності інституцій в окремій сфері державного управління, управління або розподіл фінансових ресурсів та контроль за їх використанням, здійснення контролю, прийняття та впровадження правових актів, підготовка проектів правових актів, договорів або програм, управління персоналом або володіння публічною адміністративною владою щодо не підпорядкованих осіб [15, с. 427–454]. На підставі аналізу цих функцій визначено, що всі вони мають виключно публічний характер, що є визначальним у віднесенні цього виду служби до системи адміністративного права;

– § 2 Федерального Закону Німеччини «Про статус чиновників» передбачає, що чиновник – це особа, яка знаходиться в публічно-правових службових відносинах і відносинах службової вірності з Федерацією або з безпосередньою федеральною корпорацією, публічною установою або фондом публічного права [16, с. 225–269]. Таким чином, у цьому Законі, насамперед, зроблено акцент на особливостях відносин між чиновником і державою, тобто ці відносини мають публічно-правовий характер, що однозначно визначає приналежність інституту державної служби до публічних галузей права.

Важливе значення для науково-теоретичного і нормативного визначення поняття і сутності державного службовця має розмежування понять «державний службовець» і «політичний діяч». Визначення поняття і сутності державного службовця наведено вище. Що ж стосується поняття «державний політичний діяч», то в чинному законодавстві і про публічну службу, і про державну службу України його визначення не надається. В юридичній науці із цього приводу висловлюються різні міркування, аналіз і узагальнення яких дає підстави стверджувати, що до категорії «державний політичний діяч» слід віднести Президента України, народних депутатів, членів Кабінету Міністрів України. Натомість до державних політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад і місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади.

Важливо акцентувати увагу на тому, що політичний характер державних політичних діячів зводиться не стільки до факту обов'язкової належності вищезазначених осіб до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоча й цілком можливий), скільки

до факту їхньої підтримки політичними партіями. Специфіка статусу державних політичних діячів виявляється: в особливому порядку призначення (чи обрання) на посади державних політичних діячів, який регламентується, насамперед, Конституцією і законами України; в особливому порядку звільнення з посад зазначених осіб і припинення їхніх повноважень; у виді відповідальності – політичної відповідальності, яка має відкритий публічний характер і наступає за здійснення/нездійснення певних дій/поведінки (усунення з посади; оголошення резолюції недовіри; відставка; процедура імпичменту тощо). Окрім цього, для державних політичних діячів у разі вступу на політичні посади не є обов'язковими наявність певної освіти і професійної підготовки, досвід роботи у відповідній галузі, проходження конкурсу, оцінювання діяльності державних службовців тощо. Натомість одним із головних факторів під час призначення особи на політичну посаду є висунення або підтримка його політичною партією, тоді як щодо державних службовців має дотримуватися принцип політичної нейтральності посадового призначення. Таким чином, державний політичний діяч – це особа, яка набула цього статусу в результаті обрання народом України або призначення всенародно обраними носіями влади за особливими процедурами на певний термін, яка приймає в межах своїх повноважень нормативні рішення, ґрунтується на власних політичних пріоритетах і несе політичну відповідальність за свою діяльність.

Принагідно слід зазначити, що звернення до зарубіжного досвіду щодо вирішення цього питання свідчить, що, власне, такої проблеми, як розмежування понять «державний політичний діяч» і «державний службовець» для всіх розвинутих країн не існує, оскільки його давно здійснено і належним чином нормативно врегульовано.

Державних службовців слід відмежовувати від працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування і не належать до категорії державних службовців. Слід зазначити, що Закон-2015 вперше передбачив таку категорію працівників державного органу. Мова йде про те, що функції з обслуговування – це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних із виконанням завдань і функцій держави, визначених ч. 1 ст. 1 Закону-2015 [11], а їхня діяльність регламентується Кодексом законів про працю України [17]. При цьому функції з обслуговування вводяться в нормативний обіг законодавства про державну службу з метою: оптимізації структури державних органів, органів влади АРК та їх апарату; розмежування посад державних службовців та посад працівників, які виконують функції з обслуговування; усунення з практики кадрової політики суперечностей в разі присвоєння особам статусу державного службовця; визначення

єдиної структури для категорії працівників, що виконують функції з обслуговування.

Як уявляється, зміст функцій з обслуговування може бути пов'язаний з:

виконанням робіт із матеріально-технічного та господарського обслуговування діяльності державних органів; виконанням обов'язків секретаря і стенографіста, комп'ютерним набором тексту, роботою з копіювальною та розмножувальною технікою, із записами та опрацюванням цифрових даних; виконанням технічних обов'язків із ведення архіву та бібліотеки, обліку і доставки документів та/або кореспонденції; обслуговуванням, експлуатацією та керуванням транспортними засобами, технологічним устаткуванням; комплексним обслуговуванням і ремонтом будинків, реставраційними та будівельно-монтажними роботами; збереженням та охороною майна; прибиранням і утриманням будинків та їх прилеглих територій, прибиранням службових приміщень, виконанням низькокваліфікованих робіт тощо.

Література

1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : [монографія] / Ю.П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
2. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Гіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
3. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
4. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: [монографія] / А.В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
5. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудоових відносин в Україні : [монографія] / М.І. Іншин. – Х. : Вид-во НУВС, 2004. – 337 с.
6. Старилов Ю.Н. Служебное право : [учебник] / Ю.Н. Старилов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
7. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : [учебник] / Д.М. Овсянко. – М. : Юрист, 1996.
8. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : [учебн. для подгот. госуд. служащих] / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
9. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. Дата оновлення 06.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
10. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. Дата оновлення 17.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення 21.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
12. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення 09.02.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
13. Про публічну службу : Закон Естонії від 25.01.1995 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та

пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 467–520.

14. Про державного службовця : Закон Болгарії від 27.08.1999 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 601–638.

15. Про публічну службу : Закон Литви від 23.04.2002 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 427–454.

16. Про статус чиновників : Федеральний Закон ФРН від 31.03.1999 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 225–269.

17. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. Дата оновлення 22.03.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

Анотація

Панова Н. С. Державний службовець і публічний службовець: понятійно-правова характеристика. – Стаття.

Стаття присвячена характеристиці державного службовця як основного суб'єкта державно-службових відносин у сфері державної служби. Здійснено порівняльно-правовий аналіз Законів України «Про державну службу» 1993, 2011 і 2015 рр. щодо визначення поняття «державний службовець». Виокремлено та охарактеризовано основні ознаки державного службовця. Надано характеристику ознак публічного службовця. Здійснено розмежування між поняттями «державний службовець» і «працівник державного органу». Акцентовано увагу на функціях з обслуговування, які надають працівники державних органів.

Ключові слова: публічний службовець, державний службовець, працівник державного органу, функції з обслуговування, державно-службові відносини.

Аннотация

Панова Н. С. Государственный служащий и публичный служащий: понятийно-правовая характеристика. – Статья.

Статья посвящена характеристике государственного служащего как основного субъекта государственно-служебных отношений в сфере государственной службы. Осуществлен сравнительно-правовой анализ Законов Украины «О государственной службе» 1993, 2011 и 2015 гг. об определении понятия «государственный служащий». Выделены и охарактеризованы основные черты государственного служащего. Охарактеризованы признаки публичного служащего. Осуществлено разграничение понятий «государственный служащий» и «сотрудник государственного органа». Акцентируется внимание на функциях по обслуживанию, которые предоставляются сотрудниками государственных органов.

Ключевые слова: публичный служащий, государственный служащий, сотрудник государственного органа, функции обслуживания, государственно-служебные отношения.

Summary

Panova N. S. Civil servant and public servant: conceptual and legal characteristic. – Article.

The article is devoted to a characteristic of a civil servant as the main subject of civil-service relations in the field of civil service. Comparative legal analysis of Laws of Ukraine “On Civil Service” of 1993, 2011, and 2015 years concerning the definition of the concept “civil servant” is conducted. The main signs of a civil servant are distinguished and characterized. A characteristic of public servant’s features is provided. A differentiation of concepts of “civil servant” and “state authority employee” is made. An attention is paid to service functions provided by employees of state authorities.

Key words: public servant, civil servant, employee state authority, service functions, of civil-service relations.