

Стець О.М.

к.ю.н.,

завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізький факультет
Національного університету «Одеська юридична академія»

СУТНІСТНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Розвиток сучасної моделі правового регулювання державної служби в Україні характеризується тенденцією до впровадження міжнародних стандартів та оновлених принципів службової діяльності. Безперечно, вказані зміни дозволили переосмислити визначення місця й ролі державного службовця в правовідносинах, що виникають, змінюються та припиняються в сфері функціонування державної служби. Питання правової природи суб'єктів правовідносин є одним із найбільш важливих, оскільки від вибору того чи іншого тлумачення цієї дефініції, залежить наступна характеристика похідних від неї понять, не виключенням є визначення ролі державного службовця у державно-службових правовідносинах та виокремлення ознак його правового статусу, що цим опосередковані. Проблематика визначення державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин відображає зміст інституту державної служби, при цьому, вона була і залишається до теперішнього часу надзвичайно актуальною, особливо з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад визначення правового статусу державного службовця та сутності державно-службових правовідносин було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Гіунова, М.П. Грай, М.І. Іншин,

О.П. Рябченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин залишається не вирішеною з врахуванням нормотворчого реформування інституту державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є встановлення сутнісних ознак державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин.

Для встановлення сутності поняття «суб'єкт правовідносин» необхідно зіставити його з поняттям «суб'єкт права». Суб'єктом права прийнято розуміти учасника суспільних відносин, якого юридична норма наділяє правами й обов'язками. Це поняття охоплює собою два критерії: соціальний – участь як відокремленого, здатного висловлювати та здійснювати єдину волю, персоніфікованого суб'єкта; юридичний – визнання правовими нормами здатності бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах [1, с. 138]. Схожої точки зору притримується В.С. Нерсесянц, яким суб'єкта права визначено в якості абстрактної правової особи, яка є можливим носієм прав і обов'язків [2, с. 510]. Відповідно, до поняття «суб'єкт права» у його традиційному розумінні входять дві основні характеристики: а) можливість брати участь у правовідносинах; б) реальна участь у правовідносинах [3, с. 83].

Таким чином, поняття «суб'єкт правовідносин» відображає надані потенційні можливості,

які будуть реалізованими у конкретних відносинах [4, с. 348]. При цьому, не кожен суб'єкт права є суб'єктом правовідносин, але суб'єкт правовідносин завжди є суб'єктом права.

Пристосувавши наявні загальнотеоретичні положення щодо визначення суб'єкта правовідносин до сфери державної служби та правовідносин, які виникають з приводу функціонування державної служби, можемо прийти до наступних висновків.

Відповідно, суб'єктом службового права визнається особа, яку наділено правами й обов'язками у сфері функціонування державної служби та, яка має здатність їх реалізовувати у конкретних державно-службових правовідносинах. До суб'єктів службового права, первинно слід віднести державного службовця. На законодавчому рівні визначення поняття «державний службовець» міститься у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», якою встановлено, що 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. Білою-Тіуною Л.Р. вдало виокремлено ознаки, яких притаманно державному службовцеві, а саме: громадянство України; здійснення публічної, професійної, політично неупередженої діяльності в державних органах, яку пов'язано з практичним виконанням завдань і функцій держави; заміщення посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті); наділення певним обсягом державно-владних/державних повноважень; здійснення професійної діяльності від імені держави для забезпечення державного інтересу; отримання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету [5].

Державний службовець як суб'єкт службового права: 1) наділений відповідним галузевим правовим статусом державного службовця; 2) є можливим учасником державно-службових правовідносин; 3) володіє загальною правосуб'єктністю; 4) реальна участь державного службовця у державно-службових правовідносинах здійснюється на підставі відповідного юридичного факту (в переважній більшості, адміністративного акту).

Феномен правового статусу особи визначає співвідношення особи та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище щодо інших суб'єктів, і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбивається повнота правового становища особи, її певна уніфікація або обмеження. По суті, правовий статус – це загальна, комплексно-універсальна, різноаспектна, цілісна категорія, що має чітку структуру та визначає принципи взаємодії між суб'єктами суспільних відносин, а також місце кожного в існуючій системі правових відносин. Із цього визначення можна виокремити такі риси, що характеризують термін «правовий статус»: чітка структурованість цієї категорії; глобальність та універсальність; обумовленість взаємозв'язку між суб'єктами суспільних відносин і визначення місця кожного суб'єкта у системі права [6, с. 95].

Щодо наділення особи правовим статусом державного службовця, можливим є виокремлення широкого та вузького підходу до його трактування. В рамках широкого підходу мова йде про сукупність прав й обов'язків, якими наділяються, та які відповідно покладаються на всіх осіб, що набули статусу державного службовця. У вузькому розумінні, мається на увазі правовий статус державного службовця в залежності від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець (правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби

категорії «Б», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «В») [7].

Відмежування правового статусу державного службовця від усіх інших осіб лежить у площині її правосуб'єктності, головним чином дієздатності, оскільки правоздатність є однаковою і рівною для всіх [8, с. 415]. Так, право на отримання статусу державного службовця – елемент правоздатності суб'єктів службового права, однак реалізувати його може тільки особа, яка відповідає визначеним загальним та спеціальним вимогам.

До загальних вимог Законом України «Про державну службу» віднесено такі, як: досягнення особою повноліття, наявність громадянства України (якого може бути набуто в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України) [9], вільне володіння державною мовою (корелює з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [10]), присвоєння відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець. До спеціальних вимог, що висуваються до осіб, які претендують на отримання правового статусу державного службовця віднесено вимоги щодо їхньої професійної компетентності, а саме: наявність стажу роботи, наявність досвіду роботи на певних посадах, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи [11].

Для того, щоб державний службовець набув статусу суб'єкта державно-службових правовідносин у нього має бути спеціальна правосуб'єктність, яка відображає здатність суб'єкта бути учасником певних правовідносин у рамках даної галузі [12, с. 697].

Статус суб'єкта службового права означає, що державний службовець потенційно має право брати участь у державно-службових правовідносинах, які за своєю правовою природою є неоднорідними. Незалежно від обраного підходу до визначення правового

статусу державного службовця, не усі потенційні можливості, яких йому надано будуть реалізованими в конкретних державно-службових відносинах.

В межах цього дослідження під державно-службовими правовідносинами розуміється сукупність суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються між суб'єктом призначення/керівником державної служби та державним службовцем щодо здійснення державної служби та, які врегульовані нормами права. Практичного значення має градація державно-службових правовідносин залежно від сфери державної служби шляхом виокремлення таких їх видів:

1) державно-службові правовідносини, пов'язані з організацією державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення посадових прав та обов'язків, щодо ведення особових справ, встановлення кваліфікаційних розрядів державних службовців, щодо режиму державної служби);

2) державно-службові правовідносини, пов'язані з реалізацією правового статусу державного службовця (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення стану дотримання вимог, які висуваються до державного службовця, щодо соціально-побутового забезпечення, щодо притягнення до юридичної відповідальності державного службовця, щодо пенсійного забезпечення державного службовця);

3) державно-службові правовідносини, пов'язані з проходженням державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо вступу на державну службу; щодо проходження випробування державним службовцем, щодо підвищення рівня професійної компетентності, щодо припинення державної служби).

Поняття «суб'єкта державно-службових правовідносин» є теоретичним і є відсутнім у законодавстві. Суб'єктом державно-службових правовідносин є суб'єкт службового права, який бере участь у державно-

службових правовідносинах на підставі правової норми, реалізує суб'єктивні юридичні права та може виконувати обов'язки, нести юридичну відповідальність у сфері державної служби [13, с. 57].

Державний службовець як суб'єкт державно-службових правовідносин характеризується наступними сутнісними ознаками:

- 1) є суб'єктом службового права України;
- 2) володіє спеціальною правосуб'єктністю в сфері службового права;
- 3) є носієм спеціальних прав, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах (наприклад, внаслідок вступу державного службовця до державно-службових правовідносин щодо розгляду дисциплінарної справи, його як суб'єкта правовідносин наділено такими правами, як: можливість бути присутнім на засіданні дисциплінарної комісії для надання пояснення щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; право знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи відповідно, у тому числі в установленому законом порядку запитувати та отримувати відповідні документи, їх копії; 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 [14] тощо);
- 4) є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах (наприклад, під час державно-службових правовідносин щодо забезпечення режиму державної служби, на державного службовця покладаються наступні зобов'язання: обов'язок дотримуватись

вимог етичної поведінки; обов'язок дотримуватись принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою професійну честь і гідність; обов'язок уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування; обов'язок дотримуватися взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку [15] тощо);

- 5) вступає в державно-службові правовідносини на основі правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них.

Таким чином, специфіку правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин опосередковано його роллю у функціонуванні державної служби, з однією сторони та наявністю у нього приватного інтересу під час виконання службових обов'язків – з іншої.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що суб'єктом службового права визнається особа, яку наділено правами й обов'язками у сфері функціонування державної служби та, яка має здатність їх реалізовувати у конкретних державно-службових правовідносинах. До суб'єктів службового права, первинно слід віднести державного службовця. Статус суб'єкта службового права означає, що державний службовець потенційно має право брати участь у державно-службових правовідносинах, які за своєю правовою природою є неоднорідними. При цьому, в залежності від виду державно-службових правовідносин у державного службовця буде відмінний набір прав та обов'язків. Важливість та широке коло державно-службових правовідносин та розвиток елементів механізму їх правового забезпечення опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Анотація

Стаття присвячена дослідженню сутнісних ознак державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. Суб'єкта державно-службових правовідносин визначено як суб'єкта службового права, який бере участь у державно-службових правовідносинах на

підставі правової норми, реалізує суб'єктивні юридичні права та може виконувати обов'язки, нести юридичну відповідальність у сфері державної служби. Встановлено, що державний службовець як суб'єкт службового права: 1) наділений відповідним галузевим правовим статусом державного службовця; 2) є можливим учасником державно-службових правовідносин; 3) володіє загальною правосуб'єктністю; 4) реальна участь державного службовця у державно-службових правовідносинах здійснюється на підставі відповідного юридичного факту (в переважній більшості, адміністративного акту).

Доведено, що статус суб'єкта службового права означає, що державний службовець потенційно має право брати участь у державно-службових правовідносинах, які за своєю правовою природою є неоднорідними. Незалежно від обраного підходу до визначення правового статусу державного службовця, не усі потенційні можливості, яких йому надано будуть реалізованими в конкретних державно-службових відносинах.

Обґрунтовано, що специфіку правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин опосередковано його роллю у функціонуванні державної служби, з однією сторони та наявністю у нього приватного інтересу під час виконання службових обов'язків – з іншої. Визначено, що державний службовець як суб'єкт державно-службових правовідносин характеризується наступними сутнісними ознаками: 1) є суб'єктом службового права України; 2) володіє спеціальною правосуб'єктністю в сфері службового права; 3) є носієм спеціальних прав, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах; 4) є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах; 5) вступає в державно-службові правовідносини на основі правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них

Ключові слова: державно-службові відносини, державна служба, суб'єкт службового права, суб'єкт державно-службових правовідносин, державний службовець.

Stets O.M. Essential and conceptual characteristics of a public servant as a subject of public service relations

Summary

The article is devoted to the research of the essential features of a public servant as a subject of public service relations. The subject of public service legal relations is defined as a subject of official law, which participates in civil service legal relations on the basis of a legal norm, exercises subjective legal rights and can perform duties, bear legal responsibility in the field of public service. It is established that a public servant as a subject of official law: 1) is endowed with the relevant sectoral legal status of a public servant; 2) is a possible participant in public service relations; 3) has a general legal personality; 4) the actual participation of a public servant in public service relations is carried out on the basis of the relevant legal fact (in the vast majority, an administrative act).

It has been proven that the status of a subject of official law means that a public servant has the potential to participate in public service relations, which by their legal nature are heterogeneous. Regardless of the chosen approach to determining the legal status of a public servant, not all potential opportunities provided to him will be realized in specific civil service relations.

It is substantiated that the specifics of the legal status of a public servant as a subject of public service legal relations are mediated by his role in the functioning of the public service, on the one hand and the presence of his private interest in the performance of official duties – on the other. It is determined that a public servant as a subject of public service legal relations is characterized by the following essential features: 1) is a subject of official law of Ukraine; 2) has a special legal personality

in the field of official law; 3) is a holder of special rights, which are indirectly involved in specific publicservice relations; 4) is an entity entrusted with special legal obligations, which are indirectly involved in specific public service relations; 5) enters into public service relations on the basis of legal norms that establish the basis of the status of a civil servant and the actual grounds for his participation in them.

Key words: publicservice relations, public service, subject of service law, subject of publicservice legal relations, publicservant.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. Общая теория права. 359 с.
2. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и фак-тов. М. : Издат. гр. НОРМА, 1999. 552 с.
3. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М. : Изд-во АН СССР, 1958. 185 с.
4. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 348 с.
5. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
6. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. Ст. 95–98.
7. 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).
8. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Х.: Консум: Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
9. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 10.04.2019).
10. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.
11. Критерії оцінювання володіння іноземною мовою. URL: <http://nads.gov.ua/page/protokol-no-10-zasidannyaakvks-vid-12-cherwnya-2018-roku>(дата звернення: 10.04.2019).
12. Великий енциклопедичний юридичний словник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.
13. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 3. Ст. 57-64.
14. 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.).
15. Про затвердження типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Державного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#n12> (дата звернення: 09.09.2019 р.).