

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «**Організаційно-правові питання публічної служби в Україні**» вибіркового компонент освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої освіти.

262 Правоохоронна діяльність

за темою № 2 – «Поняття та особливості відносин публічної служби в Україні».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, Іванов Антон Олександрович.
2. Старший викладач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, Крут Катерина Олегівна

Рецензенти:

1. Доцент кафедри права Міжнародного науково-технічного університету імені академіка Юрія Бугая, кандидат юридичних наук, Карпова Наталія Юріївна.
2. Професор кафедри трудового та господарського права Ф № 2 ХНУВС, доктор юридичних наук, професор Подорожній Є. Ю.

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Поняття та ознаки відносин публічної служби.
2. Особливості державно-службових відносин

Рекомендована література:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.
2. Про державну службу: закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VIII 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
4. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
6. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
7. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. – Дніпро : ГРАНІ, 2018. – 384 с
8. Колпаков В.К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 84-123.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник/Галуцько В.В., Діхтієвський П.В., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с

10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

11. Стець О. М. Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Стець Олег Миколайович. - Одеса, 2021. - 478 с.

Правові відносини, опосередковують перенесення суспільних відносин у правову площину, а також вони є способом конкретизації як суб'єктного складу цих відносин, так і тих функцій, які їхні учасники повинні виконувати. Не виключенням є і державно-службові відносини, які первинно являють собою різновидом суспільних відносин. Станом на теперішній час, нормативно закріпленого та загальноприйнятого визначення поняття «державно-службових відносин» не вироблено. Питання державно-службових відносин час від часу досліджувалися представниками різних галузей права і, насамперед, представниками адміністративного права та трудового права, що є підтвердженням тривалої дискусії щодо приналежності державнослужбових відносин до:

- а) предмета адміністративного права;
- б) предмета трудового права.

Безперечно, кожна із цих позицій має свої аргументи «за» і «проти», а їхній аналіз дозволяє дослідити особливості державно-службових відносин із різних аспектів їх функціонування. З точки зору сприйняття державно-службових відносин як виду відносин, що складаються під час специфічного виду трудової діяльності людини, їх можна віднести до предмету трудового права, оскільки саме ця галузь права має своїм призначенням регламентацію суспільних відносин, які пов'язані з трудовою діяльністю людини. Більше того, ряд статей Закону «Про державну службу» безпосередньо або опосередковано передбачають можливість регулювання певних державно-службових відносин саме нормами трудового права.

Водночас, цілий ряд аргументів свідчить про те, що специфіка державної служби та її правових інститутів передбачає віднесення їх, насамперед, до предмета адміністративного права. Аргументами на користь цієї точки зору є наступне:

1) суспільні відносини, що пов'язані з державною службою – реалізуються у публічній сфері, в якій активно використовуються такі правові механізми і методи, як приписи, вказівки, контроль, нагляд, управління, владне волевиявлення, підлеглість, вірність обов'язку, одностороннє волевиявлення, застосування методів примусу тощо. Натомість, такі способи і методи, як погодження, координація, домовленість, рівноправність сторін та інші, які є характерними для приватних галузей права і, насамперед, для трудового права, у сфері державної служби або не використовуються зовсім, або ж їх обсяг є надзвичайно мізерним, що не впливає на сутність державної служби у цілому. Отже, державно-службові відносини регламентовано такими публічними галузями права, як конституційне, адміністративне, фінансове тощо;

2) роботодавцем виступає суб'єкт публічної влади – це державний орган або його апарат (керівник державної служби), який вирішує питання щодо: прийняття на державну службу, проходження державної служби (службова кар'єра), припинення державної служби. Іншими словами, між суб'єктом призначення і державним службовцем виникають особливі відносини – відносини, які мають державнопублічний характер, пов'язані із здійсненням державних повноважень тощо. Їх характерною особливістю є те, що вони виникають на підставі адміністративного акта, який приймає уповноважена особа – суб'єкт призначення, і у підвідомчості якого перебуватиме державний службовець;

3) і суб'єкт призначення, і державний службовець, при виконанні своїх публічно-владних повноважень виступають від імені держави і їхня діяльність гарантується державою.

Публічний характер державно-службових відносин має прояв, перш за все, у характеристиці сторін цих відносин, тобто обидві сторони мають публічний статус, який: а) визначається державою шляхом делегування їм відповідного обсягу державно-владних повноважень; б) сторони виступати від імені держави, а не від власного імені; в) держава не тільки делегує сторонам відносин свої повноваження, але й створює необхідний державно-правовий механізм їхньої реалізації. Таким чином, держава є гарантом правомірної діяльності сторін державно-службових відносин;

4) державний службовець реалізує тільки нормативно визначені державновладні/державні повноваження, здійснюючи, при цьому, службову кар'єру.

Особливість діяльності державного службовця проявляється у тому, що вона має двоаспектний характер, оскільки в ній, водночас, забезпечуються і державний інтерес через його державно-владні/державні повноваження, і власний інтерес, оскільки, реалізуючи державно-владні/державні повноваження, державний службовець, при цьому здійснює службову кар'єру. Таким чином, важливим є те, що державно-владні/державні повноваження державного службовця повинні бути нормативно регламентованими, а державний службовець повинен чітко дотримуватися встановлених правил; змістом діяльності державного службовця є реалізація прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тобто суспільства, якому він і присягає.

Важливим аспектом діяльності державного службовця є те, що, перебуваючи на службі у держави, він, перш з все, повинен забезпечувати реалізацію й охорону прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Це положення впливає із: ст. 3 Конституції України, ст. 3 (принципи державної служби), ст. 10 (обов'язки державного службовця), ст. 11 (права державного службовця), ст. 17 (Присяга державного службовця) Закону «Про державну службу» тощо; за порушення своїх службових обов'язків державний службовець несе юридичну відповідальність перед

державою. У разі неправомірної поведінки державного службовця щодо своїх службових обов'язків він притягується до юридичної відповідальності, яка встановлюється державою, забезпечується державою і гарантується державою. Звідси юридична відповідальність державного службовця перед суб'єктом призначення (державним органом або його керівником) – це відповідальність перед державою, оскільки державний орган є структурним елементом держави.

Таким чином, публічний характер суспільних відносин щодо функціонування державної служби має регламентуватися нормами публічних галузей права і, перш за все, нормами адміністративно-правового характеру. В. Ю. Поплавським проаналізовано широкий підхід до визначення поняття «державно-службових відносин», за якого – це правовідносини у сфері публічної служби, якою охоплено не тільки державну службу, але й службу у 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. В. М. Грай розглянув і визначив державно-службові відносини 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. Таке визначення хоча й більш точно відображає суб'єктний склад державно-службових правовідносин, проте поза увагою залишається їх зміст. Л.Р. Білою-Тіуною 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»), причому, 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 з функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням є державно-службовими відносинами. Вказане визначення найбільш точно відображає змістовну складову державно-службових відносин. Вирішення питання щодо галузевої приналежності державно-службових відносин є неможливим без розгляду особливостей цих відносин.

Теза про те, що державно-службові відносини є різновидом адміністративних правовідносин, може бути доведеною шляхом визначення ознак, які їх детермінують до такого виду правовідносин, а саме:

1) одним із учасників відносин є суб'єкт управління (суб'єкт призначення/керівник державної служби), який здійснює регулювання діяльності керованого суб'єкта (державного службовця);

2) кожна із сторін має право вимагати від іншої такої поведінки, яка передбачена правовою нормою. Правам однієї сторони кореспондують обов'язки іншої, і навпаки;

3) у цих відносинах завжди присутній публічно-правовий та (або) державний інтерес;

4) це є управлінські відносини, оскільки вони виникають у зв'язку з функціонуванням і діяльністю органів державної влади;

5) реалізація цих відносин забезпечується можливістю застосування адміністративного примусу;

6) у разі порушення однією із сторін своїх обов'язків, відповідальність настає не перед іншою стороною, а перед державою;

7) спір, що виникає між учасниками державно-службових відносин розглядається як у судовому, так і в адміністративному порядку, тощо.

До специфічних ознак публічно-службових відносин можна віднести такі:

1) учасниками державно-службових відносин є суб'єкт призначення/керівник державної служби, якого наділено певними

державновладними повноваженнями щодо іншої сторони та/або державний службовець;

2) це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус державного службовця та суб'єкта призначення/керівника державної служби шляхом закріплення чинним законодавством визначених прав, обов'язків і повноважень, обмежень і заборони, гарантій й умов здійснення державної служби тощо;

3) державно-службові відносини виникають із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави;

4) це відносини, яких засновано на дотриманні принципів публічної служби;

5) зміст правовідносин 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;

б) державний службовець за участі в державно-службових відносинах виступає як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування їм відповідного обсягу державно-владних повноважень, так і від власного імені, що обумовлено персоніфікацією конкретних державно-службових відносин тощо.

Таким чином, державно-службові відносини слід розглядати у:

а) широкому аспекті, як суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються у сфері державної служби та які урегульовано законодавством державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та іншими спеціальними законодавчими актами;

б) вузькому аспекті, як суспільні відносини, які складаються в окремих видах публічної служби (адміністративній, спеціалізованій, мілітаризованій), або в окремих підвидах державної служби (служба в апаратах судів, служба в СБУ, служба в митних органах, служба в Національній поліції тощо), та які

урегульовано профільними законами та нормативно-правовими актами. Відповідно для цілей даної лекції доцільно розглядати як сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері організації та функціонування публічної служби та мають зовнішнє або внутрішнє спрямування, та які врегульовано нормами державно-службового права. Саме державно-службові відносини становлять предмет державно-службового права, яке є підгалуззю адміністративного права, яка являє собою сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини щодо вступу на державну службу, її проходження та припинення. Державно-службові відносини є вертикальними (вони виникають між субпідрядними у правовому розумінні сторонами і виражають юридичну залежність однієї сторони від іншої). При цьому, їм можуть бути притаманними як субординаційні, реординаційні, так і координаційні зв'язки.

Державно-службові відносини мають складну будову і містять такі елементи: суб'єкт, об'єкт та зміст правовідносин. Для встановлення сутності поняття «суб'єкт відносин» необхідно зіставити його з поняттям «суб'єкт права». Ці поняття співвідносяться як конкретне і загальне. Так, суб'єкт відносин є вузьким поняттям, оскільки відображає надані потенційні можливості, які будуть реалізованими в конкретних відносинах. Таким чином, не кожен суб'єкт державно-службового права є суб'єктом державно-службових відносин, зате суб'єкт державно-службових відносин завжди є суб'єктом державно-службового права.

Класифікація учасників державно-службових відносин, залежно від виконуваних ними функцій: а) яких наділено владними повноваженнями, тобто лідируючі суб'єкти, їм держава надала широкі права та обов'язки у галузі державної служби (суб'єкт призначення/керівник державної служби); б) що мають зацікавлену позицію та мають на меті досягнення приватного інтересу (державний службовець); в) що займають пасивну позицію щодо ходу та наслідків в індивідуальній справі, вони залучаються до участі в ній у

зв'язку зі своїм правовим статусом (сюди можна віднести свідків, експертів, спеціалістів та ін.).

Суб'єктом призначення на державну службу є державний орган або посадова особа – керівник державної служби, який як учасник державнослужбових відносин вирішує питання щодо: прийняття на державну службу, проходження державної служби, припинення державної служби тощо. У свою чергу, державний службовець як учасник державно-службових відносин реалізує лише ті права та обов'язки, які відповідають обсягові його правосуб'єктності.

Щодо об'єкта відносин, то усталеним є його розуміння як такого, з приводу якого суб'єкти вступають у зв'язки з метою задоволення певних своїх інтересів і потреб. Специфіку об'єкта державно-службових відносин опосередковано сферою державною служби. Як слушно стверджує Н. О. Рунова, об'єктом державно-службових відносин є зв'язки з приводу організації та здійснення державної служби, де-факто являючи поведінку суб'єктів, що здійснюють завдання та функції держави, та поведінку суб'єктів, на яких спрямовано таку реалізацію. Автором виокремлено групи зав'язків, які в своїй сукупності відображають об'єкт державно-службових відносин, а саме:

1) об'єктом державно-службових відносин є поведінка суб'єкта призначення/керівника державної служби та державних службовців у рамках соціальних зв'язків із приводу організації державної служби;

2) об'єктом державно-службових відносин є поведінка державних службовців у рамках соціальних зв'язків у процесі практичного здійснення державної служби;

3) об'єктом державно-службових відносин є поведінка суб'єкта призначення/керівника державної служби у рамках соціальних зв'язків у процесі практичного здійснення державної служби.

Змістом державно-службових відносин є сукупність взаємних прав та обов'язків, яких надано суб'єктові призначення/керівникові державної

служби та державному службовцеві. За своєю правовою природою вказані права та обов'язки мають виключно державно-владний характер, оскільки вони: виникають у сфері функціонування державних органів та їх апарату; пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення/керівником державної служби, так і державним службовцем, який, виступає від імені держави за дорученням держави з використанням державновладних повноважень, що делеговані йому державою; спрямовані на забезпечення реалізації або захисту публічного інтересу (прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб); гарантуються державою, у тому числі і через державний примус. Перелік прав і обов'язків сторін визначається чинним державно-службовим законодавством.

Підставами виникнення, зміни чи припинення державно-службових відносин є юридичні факти (конкретні життєві обставини, передбачені гіпотезою правової норми, що породжують виникнення, зміну чи припинення відносин). Залежно від підстав розглядають різні види юридичних фактів: 1) за юридичними наслідками – правоутворюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі; 2) залежно від форми їх прояву – позитивні та негативні; 3) за характером дії розрізняють юридичні факти одноразової та безперервної дії; 4) за характером дій – активні та пасивні; 5) за функціями в механізмові правового регулювання – регулятивні та охоронні; 6) за наявністю волі – юридичні дії (життєві обставини, що характеризують вольову поведінку адміністративних суб'єктів, їх зовнішнє вираження волі та свідомості) та юридичні події (життєві обставини, що виникають, розвиваються і припиняються незалежно від волі суб'єктів адміністративних відносин).

Характерною особливістю державно-службових відносин є те, що вони виникають, переважно, не на підставі контракту (лише у разі його укладення), в якому сторони є рівнозначними, а на підставі адміністративного акта, який приймає уповноважена особа – суб'єкт призначення або керівник державної служби, та у підвідомчості якого перебуватиме державний службовець.

Встановлення сутності державно-службових відносин, їх особливостей є неможливим без урахування того, що ці відносини є досить багатограними і багатоаспектними, що свідчить про їх різноманітність і потребує здійснення їхньої класифікації на види в залежності від тих чи інших підстав. Слід зазначити, що в теорії державної служби із цього приводу пропонуються різні точки зору і різні підходи щодо визначення видів державно-службових відносин. Так, О. П. Ноздрач'ов виокремлює два основних види державно-службових відносин у залежності від конкретної мети їх виникнення, створення й регулювання: 1) відносини, пов'язані з організацією державної служби. Ці відносини виникають у зв'язку із: а) закріпленням правового статусу державних посад; б) встановленням юридичних вимог до державних посад; в) визначенням способів заміщення державних посад і встановленням умов вступу на державну службу; г) веденням особових справ; д) встановленням кваліфікаційних розрядів державних службовців тощо; 2) відносини, які виникають у процесі практичного здійснення державної служби, які пов'язані із: а) вступом громадянина на державну службу і призначенням на державну посаду; б) реалізацією державним службовцем своїх прав і обов'язків; в) присвоєнням державному службовцю категорій, рангів, звань; г) проходженням державної служби; д) припиненням державно-службових відносин тощо. Безперечно, ця точка зору є важливою для формування уявлення про предметне спрямування відповідних державно-службових відносин. Структурний критерій класифікації державно-службових відносин використовує Ю.М. Старилов, який, у залежності від структури правового інституту державної служби, виокремлює суспільні відносини щодо: а) кадрової політики; б) формування державно-службових відносин; в) практичного функціонування державної служби; г) реалізації принципів державної служби; д) формування й реалізації правового статусу державного службовця; ж) проходження державної служби; з) припинення державної служби; і) управління державною службою; к) реформування державної служби. Ця класифікація

характеризує структуру інституту державної служби. Класифікувати державно-службові відносини можна за різними підставами у залежності: від кількості суб'єктів, залежно від дії у часі, за змістом поведінки зобов'язаної сторони, залежно від функціонального призначення тощо.

Практичного значення має градація державно-службових відносин залежно від:

1) об'єкта спрямування, в рамках якого функціонують державно-службові відносини шляхом виокремлення таких їх видів: а) державно-службові відносини, пов'язані з організацією державної служби (наприклад, державнослужбові правовідносини щодо встановлення посадових прав та обов'язків, щодо ведення особових справ, встановлення кваліфікаційних розрядів державних службовців, щодо режиму державної служби); б) державнослужбові відносини, пов'язані з реалізацією правового статусу державного службовця (наприклад, державно-службові відносини щодо встановлення стану дотримання вимог, які висуваються до державного службовця, щодо соціальнопобутового забезпечення, щодо притягнення до юридичної відповідальності державного службовця, щодо пенсійного забезпечення державного службовця); в) державно-службові відносини, пов'язані з проходженням державної служби (наприклад, державно-службові відносини щодо вступу на державну службу; щодо проходження випробування державним службовцем, щодо підвищення рівня професійної компетентності, щодо припинення державної служби);

2) юридичної спрямованості на відносини: а) зовнішнього спрямування; б) внутрішньо-організаційного спрямування; 3) виду правових норм: а) матеріально-службові, які пов'язані з визначенням понять, що використовуються у чинному законодавстві про державну службу («державна служба», «державний службовець», «державна посада» тощо), переліків: принципів державної служби; прав і обов'язків державних службовців; правообмежень у державній службі; категорій державних посад і рангів державних службовців; видів юридичної відповідальності; підстав

припинення державної служби тощо; б) процедурнослужбові, які виникають при реалізації приписів матеріальних норм, через відповідні адміністративні процедури, зокрема щодо: вступу на державну службу, просування за посадами і за рангами, оцінювання, відсторонення, службового розслідування тощо.

Особливості державно-службових відносин опосередковано специфікою функціонуванням державної служби, а саме: 1) обов'язковим учасником державно-службових відносин є суб'єкт призначення/керівник державної служби, якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони або державний службовець; 2) це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус державного службовця та суб'єкта призначення/керівника державної служби шляхом закріплення чинним законодавством визначених прав, обов'язків і повноважень, обмежень і заборони, гарантій і умов здійснення державної служби тощо; 3) вони виникають із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави; 4) це відносини, яких засновано на дотриманні принципів публічної служби; 5) зміст відносин характеризується сукупністю взаємних прав і 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; 6) державний службовець за участі в державно-службових відносинах виступає як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування їм відповідного обсягу державно-владних повноважень, так і від власного імені, що обумовлено персоніфікацією конкретних державно-службових правовідносин тощо.