

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики

Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «Сучасні доктрини адміністративного
права та процесу» вибіркових компонент
освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

081 Право 081 Law

за темою — *Основні положення службового права як складової теорії
адміністративного права*

Харків 2023 рік

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29.08.2023 року № 7

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

Розробники:

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.,
2. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л..

Рецензенти:

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю..

План лекції

1. *Проблеми визначення співвідношення публічно-правового і приватноправового регулювання публічної служби.*
2. *Дослідження правового регулювання проходження публічної служби.*
3. *Наукові розробки проблем правового регулювання стимулювання праці та відповідальності службовців публічної служби.*

Рекомендована література:

Основна

1. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: кол. монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. 328 с.
2. Службове право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 340 с.
3. Заохочення у службовому право: навч. посіб. / Н. О. Армаш, Ю. А. Берлач, І. В. Болокан та ін.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2017. 360 с.
4. Дисциплінарно-деліктне право України: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2016. 464 с.
5. Правове регулювання патронатної служби в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2018. 240 с.

Додаткова

1. Тернущак М. М. Про предмет адміністративного права в контексті управлінської концепції в адміністративістиці. *Право і суспільство*. 2017. № 5. Частина 2. С. 136-139.
2. Адміністративне право України (Загальна частина): навч. посібник / за заг. ред. О.А. Задихайла. Х.: Право, 2016. 298 с.
3. Адміністративне право України: підручник / В. В. Серeda, О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів: ЛьвДУВС, 2021. 680 с.
4. Загальне адміністративне право: підручник. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П.Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

6. Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Київ: КНУКіМ, 2016. 167 с.

7. Питання адміністративного права. Кн. 2. Відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Коломоець Т.О. Службове право як невід’ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences: the experience of Ukraine and the Republic of Poland: Collective monograph*. Lublin: Baltija Publishing, 2018. Р. 149-166.

2. Припутень Д.С. Європейські та міжнародні стандарти захисту прав службовців як гарантія правомірності застосування заходів примусу, пов’язаних з юридичною відповідальністю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 51–55. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2018/34.pdf.

3. Буланова Ю.М. Поняття та місце службового права в національній системі права України. *Юридичний бюлетень*. 2019. Випуск № 11. Ч. 1. С. 252-258. URL: http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2019/11/part_1/34.pdf

4. Практика Європейського суду з прав людини як джерело тлумачення Конвенції 1950 р. URL: <http://helsinki.org.ua/index.php?print=1241692243>.

5. Коваленко Б.В. Питання класифікації принципів службового права. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2020. № 2. Том 2. С. 26-28. URL: http://www.lsej.org.ua/2-2_2020/8.pdf

Текст лекції

1. Проблеми визначення співвідношення публічно-правового і приватноправового регулювання публічної служби

Обов'язковим суб'єктом адміністративного права, про якого у своїх працях не забуває жоден вчений-адміністративіст, є державний службовець. Однак, зазначимо, що так було не завжди. Державна (публічна) служба має глибокі історичні корені, а її традиції йдуть у глибини віків більше ніж на тисячу років. Підвалини публічної служби, за твердженнями істориків, були закладені ще за часів Київської Русі, продовжуючи свій поступовий розвиток у наступні історичні періоди.

Певною знаковою подією у розвитку інституту державної служби було прийняття 24 січня 1722 р. відомого «Табелю про ранги усіх чинів військових, статських та придворних, які у якому класі чину». Наприкінці другого десятиріччя XX ст. в адміністративно-правовій науці лише почала складатися та набувати чітких форм ідея про необхідність віднесення державних службовців до кола суб'єктів адміністративного права, а інституту публічної (державної) служби – до системи науки адміністративного права.

Починаючи з середини 40 років і закінчуючи 80-ми роками XX ст., у науці адміністративного права було висловлено чимало поглядів з приводу розуміння сутності та змісту терміна «публічний службовець», їх відмежування від інших категорій працюючого населення країни та класифікаційних груп останніх. Разом із тим загальний аналіз дослідженого матеріалу дозволяє стверджувати, що вченим так і не вдалося розробити єдиної концепції публічної служби, зміст якої влаштовував би усіх представників правової науки. Замість цього було створено кілька теорій публічної служби, запропоновано десятки визначень терміна «публічний службовець», введено у правовий обіг значну кількість класифікацій публічних службовців. Остаточного вирішення залишилося також і питання про правову природу інституту публічної служби.

Останнім часом проблеми публічної служби досить часто стають предметом наукових досліджень вітчизняних авторів. Як зазначав провідний вітчизняний вчений-адміністративіст із питань державної служби – Ю.П. Битяк, аналіз досліджень організації й функціонування державних органів та їх апарату, проходження державної (публічної) служби та чинного у цій сфері законодавства дає підстави визнати, що після проголошення Україною незалежності адміністративно-правовою наукою не було зроблено комплексного дослідження проблем державної служби та запропоновано практиці суттєвих теоретичних концептуальних положень щодо правового регулювання державно-службових відносин, які б відповідали програмним політичним завданням і конституційним вимогам щодо створення законодавства про державну службу в напрямі визнання головним обов'язком держави забезпечення пріоритетів прав і свобод людини і громадянина.

Відтак, питання проходження публічної служби є відкритими для подальших досліджень та вироблення найбільш оптимальних шляхів її здійснення.

Сучасне суспільство об'єднує значну кількість різноманітних організаційних утворень - органів і організацій. Вони залежно від форми власності, на основі якої здійснюють свою діяльність, можуть бути державними, громадськими і приватними; від способів ухвалення рішень колективними та єдиноначальними; від умов утримання апарату – на оплатній і безоплатній основі тощо. Але в усіх цих утвореннях є працівники, які на постійній основі займаються діяльністю з практичної реалізації основних завдань і функцій відповідних органів і організацій. Ці працівники перебувають на службі, а їхня діяльність називається службовою.

Залежно від основного методу (адміністративний чи диспозитивний) діяльності в сучасних умовах є підстави виділити два базових типи органів та організацій – публічні та цивільні.

До *цивільної служби* належать особи в недержавних організаціях і установах, громадських і політичних об'єднаннях, а також у державних організаціях, службовці, які не мають статусу публічної служби.

Широке поняття *публічної служби* для потреб адміністративного судочинства наведено в п. 17 ст. 4 КАСУ: «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування».

Поряд із цією класифікацією в юридичній літературі зазначається, що служба в суспільстві також розподіляється відповідно до існування державних і недержавних організацій (громадських, корпоративних, самоврядування) на державну та недержавну. Виходячи зі ст. 13 Конституції України вважаємо, що такий поділ суспільної служби не може бути основним для галузі адміністративного права.

Отже, виходячи з предмета адміністративного права можна стверджувати, що найбільш вагомими складовими публічної служби в Україні є державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Служба в органах державної влади та місцевого самоврядування будується на нормах Конституції України та численних інших законах і підзаконних нормативно-правих актах, зокрема таких законах: від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу», що визначає загальні засади державної служби, а також статус державних службовців, які працюють у публічних органах; від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування», що регулює порядок проходження публічної служби в органах місцевого самоврядування, тощо.

Отже, у широкому розумінні публічна служба - це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, поліцейських і військова служба, дипломатична служба, інша державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

2. Дослідження правового регулювання проходження публічної служби

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу.

Законодавець передбачив винятки з цього правила:

1) у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу, переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу;

2) у разі виникнення обставин, що призводять до порушення вимог про заборону призначення на державну службу громадянина, який буде прямо підпорядкований близькій особі, й ці обставини добровільно не усунуті в 15-денний строк, керівник державної служби може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу. У такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу;

3) переведення з урахуванням професійної підготовки та професійної компетентності на: іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), — за рішенням керівника державної служби; рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), — за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець;

4) можливість зайняти посаду державної служби в порядку поворотного прийняття на державну службу має державний службовець, якого звільнено у зв'язку із скороченням чисельності або штату державних службовців,

ліквідацією державного органу, реорганізацією державного органу у разі, коли відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції — іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі, — у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення за його заявою, якщо він був призначений на посаду в цьому органі за результатами конкурсу.

У свою чергу, правом на державну службу наділені особи, які: а) мають громадянство України; б) досягли повноліття; в) вільно володіють державною мовою; г) мають відповідний посаді державної служби ступінь вищої освіти.

Рівний доступ до державної служби обґрунтовано надається виключно громадянам України. Це пояснюється тим, що можливість громадянина на професійній основі реалізовувати функції держави є однією з сутнісних ознак інституту громадянства, який визначає усталені взаємні права та обов'язки людини і держави.

Отже, першою вимогою до осіб, які можуть реалізовувати право на державну службу, є вимога *громадянства*.

Особа, що претендує на зайняття вакантної посади державної служби не може мати громадянства іншої держави. Це зумовлено тим, що Конституція України у статті 4 визначає єдине громадянство, підстави набуття та припинення якого визначаються спеціальним Законом «Про громадянство». До того ж право на рівний доступ до державної служби відповідно до частини другої статті 38 Основного Закону належить виключно громадянам України. Зазначене унеможливорює зайняття посади державного службовця в Україні іноземцями чи особами без громадянства навіть у тому випадку, коли іноземець одночасно має громадянство у силу унормування в Україні принципу єдиного громадянства.

Для реалізації свого права на державну службу громадяни України мають досягти повноліття. На відміну від загального права на працю, яке настає з 16

років й передбачає скорочену тривалість робочого дня (частина перша статті 51 КЗпПУ), право на державну службу реалізується громадянами, які мають повну дієздатність. Відповідно до частини першої статті 34 ЦКУ, «повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років (повноліття)». Таким чином, громадяни України набувають право на державну службу з 18 років, що зумовлено особливостями завдань, функцій і повноважень режиму державної служби.

Також встановлено обов'язкову вимогу щодо вільного володіння кандидатом на вакантну посаду державної служби державною мовою. Ця вимога до державних службовців зумовлена змістом статті 10 Конституції України: «Державною мовою в Україні є українська мова». Отже, цілком логічною є вимога статей 2 і 19 Закону, що особа, уповноважена на виконання функцій Української держави, зобов'язана володіти державною мовою.

Особа, яка претендує на вакантну посаду державної служби, повинна також обов'язково *мати відповідний посаді державної служби ступінь вищої освіти*. Так, законодавцем у коментованій статті ставиться вимога щодо наявності вищої освіти належного освітньо-кваліфікаційного рівня, а саме присвоєння ступеня вищої освіти: а) не нижче магістра — для посад категорії «А» і «Б» та б) бакалавра, молодшого бакалавра — для посад категорії «В».

Конституційне право громадян України на рівний доступ до державної служби не має абсолютного характеру.

В першу чергу, встановлено *граничний вік вступу на державну службу — 65 років*. Це означає, що громадянин України, який досяг 65-річного віку, не може вступати на державну службу, рівно як і продовжувати перебувати на державній службі.

Обмежується також право осіб на державну службу у випадку, коли вони *в установленому законом порядку визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена*. При цьому підстави визнання особи недієздатною чи обмежено дієздатною встановлено ЦКУ, а процедура — ЦПКУ.

Низка обмежень щодо вступу громадян України на державну службу в Україні пов'язана із винесенням щодо особи рішення суду, а саме про: наявність у особи судимості за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не знята або не погашена; позбавлення права займатися відповідною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади та притягнення до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення — протягом трьох років з дня набрання рішенням законної сили.

Серед підстав, які не дозволяють громадянам обіймати посаду державної служби, виділено також і непроходження спеціальної перевірки або ненадання згоди на її проведення. Згідно із пунктом 1 Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2015 р. № 171, відповідна спеціальна перевірка є обов'язковою для державних службовців категорій «А» і «Б».

Обмежені в частині реалізації права на державну службу й громадяни України, на яких поширюється відповідне обмеження, встановлене Законом «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р., і які підлягають люстрації. Категорія «люстрація» (з лат. *lustratio* — «очищення через жертвоприношення») була відома ще у Давньому Римі. Люстрації позначували сакральний релігійно-магічний обряд, що полягав у обведенні жертвних тварин по колу, довкола воїнів, оберігав від хвороби і спростовував гріхи кожного та общини в цілому.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про очищення влади», очищення влади (люстрація) — це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

3. Наукові розробки проблем правового регулювання стимулювання праці та відповідальності службовців публічної служби

За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців - це сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладенням на державних службовців передбачених законодавством спеціальних дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених законодавством, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарними проступками є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду.

До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.

У разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку у вигляді недотримання правил внутрішнього службового розпорядку, суб'єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися *зауваженням*.

Догана може бути оголошена за дії, що шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу..

Попередження про неповну службову відповідність оголошується за порушення правил етичної поведінки державних службовців; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; а також за повторне вчинення дій, що шкодять авторитету державної служби та невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень.

Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення таких дисциплінарних проступків:

- порушення Присяги державного службовця;
- вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;

- перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;
- поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення;
- повторний протягом року прогул (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

У той же час, за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

1) оголошення подяки; 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному Законом; 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); 5) представлення до відзначення державними нагородами.