



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i1.1568>**О. Легка,**доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
Дніпровського гуманітарного університету

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Економічні та соціальні реформи, інформатизація, процеси глобалізації, наміри України щодо вступу в європейську спільноту сьогодні зумовлюють і нові вимоги до формування апарату державних службовців, адже саме державна служба відіграє важливу роль у системі владних відносин, виступаючи одним із провідних факторів єдності держави, об'єднання зусиль гілок влади, забезпечення приходу до органів державного управління найбільш досвідчених державних службовців.

Необхідність реформи державної служби в Україні визнано однією з пріоритетних реформ нашої держави як на національному (Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегія національної безпеки України), так і на міжнародному рівні (Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інститутів в Україні» від 25 січня 2017 р. (п. 10.4.) та оновлений Меморандум про економічну і фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом від 2 березня 2017 р. (п. 17 та 21 б). Як бачимо, процесу реформи державної служби в Україні надано потужного імпульсу шляхом ухвалення нової редакції Закону України «Про державну службу».

Основними новелами Закону України 2015 р., який вважають «дорожньою картою» для формування європейської моделі державної служби, є виведення за його межі політичних посад і посад патронатної служби, посад

працівників, котрі виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; запровадження інституту державних секретарів, відкритого конкурсного відбору та політичної неупередженості державних службовців; встановлення для кандидатів на посади вищого корпусу державної служби вимог щодо знання не лише державної, але й однієї з офіційних мов Ради Європи.

У контексті реформування системи державного управління, удосконалення чинного законодавства про державну службу й адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу особливої актуальності набуває питання щодо правового статусу державного службовця й особливостей його правового регулювання, адже побудова професійної й ефективної державної служби неможлива без висококваліфікованих державних службовців із відповідним рівнем професійної компетенції.

Дослідженню питання правового статусу державного службовця приділяли увагу В.Б. Авер'янов, Д.В. Балух, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, В.В. Васильківська, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Л.М. Корнута, І.В. Мегедин, Н.Р. Нижник, Г.В. Падалко, О.Ф. Скакун, О.М. Стець та ін. Проте розвиток публічної служби, адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, удосконалення чинного законодавства про державну службу (прийняття Зако-





нів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції») зумовлюють необхідність переосмислення цілої низки науково-теоретичних положень, зокрема у частині, що стосується правового регулювання статусу державного службовця.

Метою статті є здійснення аналізу основних аспектів правового статусу службовця у сфері державної служби та виокремлення основних проблемних питань щодо його правового регулювання.

«Державна служба – складна цілісна система, <...> її державно-правова форма, адміністративно-правовий і процесуальний механізми реалізації базуються на дії соціальних функцій, соціальній природі та визначаються ними [1, с. 142]. Правове регулювання державної служби відповідно до ст. 5 Закону України «Про державну службу» [2] здійснюється Конституцією України, іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Посади державної служби в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців. Встановлено три категорії посад державної служби: «А», «Б», «В». Посади державних службовців класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу й характеру повноважень особи на певній посаді, ролі й місця посади у структурі державного органу. Статус державного службовця включає такі елементи: права, обов'язки, обмеження, заохочення та гарантії, відповідальність, які органічно поєднуються між собою. Суб'єктами правового регу-

лювання статусу державного службовця є державні органи, котрі згідно із компетенцією реалізують свої повноваження з питань державної служби, зокрема щодо права на державну службу. Так, наприклад, встановлення цього права регулює Верховна Рада України шляхом прийняття відповідних законів; визначення і забезпечення цього права – Кабінет Міністрів України, Нацдержслужба шляхом видання відповідних нормативно-правових актів і здійснення відповідно державного та функціонального управління у сфері державної служби; захисту цього права – адміністративні суди (судовий захист) і Нацдержслужба (адміністративний захист).

Загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах і їх апараті, визначено у Законі України «Про державну службу». Взагалі, із прийняттям Закону України «Про державну службу» 2015 р. відбулося «реформування» у розумінні адміністративно-правового статусу держслужбовця. Так, розділ II цього Закону визначає правовий статус державного службовця, установлює, окрім основних прав та обов'язків, ще й підпорядкування як наслідок повноважень, передбачених законом. Окрім того, невід'ємним елементом правового статусу державного службовця тепер є і принцип політичної неупередженості, тобто «державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їхньої партійної належності та своїх політичних переконань», він «не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій, негативно вплинути на імідж державного органу і підірвати довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності й національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей» [2].



Також відповідно до Закону України «Про державну службу» знижено вимоги освітнього та кваліфікаційного рівнів державного службовця. Так, наприклад, п. 5, ч. 2, ст. 20 [2] передбачено, що від осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «В», вимагається наявність вищої освіти лише молодшого бакалаврського або бакалаврського рівня та вільне володіння державною мовою. Проте відсутні вимоги щодо професійного рівня та, відповідно, стажу роботи. А такі державні службовці становитимуть основний корпус державної служби. Зазначимо, що до цієї категорії належать не лише усі посади в місцевих державних адміністраціях (за винятком голови та заступників), а також і посади усіх керівників підрозділів у складі державних органів усіх рівнів.

Особливість правового статусу зумовлюють також і визначені щодо державних службовців певні обмеження загального та спеціального характеру, зазначені в Законі України «Про запобігання корупції», наприклад, обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23 вказаного Закону), обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25), обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27) [3]. Особливий правовий статус державних службовців зумовлює специфіку їхнього соціального забезпечення, тобто систему державного забезпечення й обслуговування державних службовців.

Дискусії навколо статусу державного службовця України свідчать про певну нестабільність його норм, зумовлену інколи аполітичним характером відносин, у яких перебуває державний службовець. Водночас і серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики статусу державного службовця: «Правовий статус державних службовців відображає сутність і зміст державно-службових відносин, поєднує елементи інституту державної служби від вступу на неї до

завершення» (Ю.П. Битяк) [4, с. 16], «права державного службовця є досить різноаспектними, не за предметом відання, а за способом їх нормативно-правового визначення» (В.В. Васильківська) [5, с. 10], «права – встановлені та гарантовані державою міри необхідної та можливої поведінки державного службовця в галузі державно-службових відносин» (Н.Р. Нижник) [6, с. 166], специфіка діяльності та правового статусу державних службовців полягає у «здійсненні внутрішньо організаційного, на основі прямого підпорядкування, управління відповідним колективом» (О.В. Петришин) [7, с. 33].

Немає однакості серед правознавців і щодо визначення терміна «адміністративно-правовий статус». На наш погляд, особливістю адміністративно-правового статусу державних службовців є те, що вони представляють кадровий склад (або персонал) органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Саме через них як працівників відповідних державних органів реалізуються задачі та функції виконавчої влади на різних рівнях. Вони є тією ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується державна виконавча влада, впроваджуються в життя конкретні управлінські рішення та засновані на них правові акти управління. Слід зазначити, що особа набуває статусу лише за умови визнання її правосуб'єктною.

Розглянемо особливості правового статусу окремих категорій державних службовців. Так, наприклад, правовий статус державних службовців судових органів визначено законами України «Про державну службу» [2], «Про судоустрій та статус суддів» [8]. Проте державна служба в судових органах не зводиться лише до виконання завдань і функцій, передбачених Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Вона є складним державно-правовим і соціальним інститутом, який встановлює і регулює відносини держави із працівниками суду;



охоплює формування управлінських, процесуальних і соціально-психологічних основ діяльності державного апарату; побудову та правовий опис ієрархії посад; виявлення, підбір, підготовку, розвиток, просування, оцінку, стимулювання та відповідальність державних службовців.

Основні ознаки, що визначають особливості адміністративного-правового статусу державних службовців судових органів: державні службовці судових органів здійснюють діяльність на державній службі; виконують практичні функції держави щодо здійснення судового нагляду за додержанням законів в Україні; виконують завдання, спрямовані на зміцнення правопорядку та захист від неправомірних посягань. Статус державного службовця судового органу є родовим поняттям такої категорії, як правовий статус державного службовця органу публічної адміністрації.

Нам імпонує позиція Я.С. Золотарьової, згідно з якою «правовий статус державних службовців судових органів» – це комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених за відповідним суб'єктом адміністративного права. Він передбачає: по-перше, наявність владних повноважень як внутрішньо-організаційного, так і зовнішнього характеру; по-друге, можливість виступати в межах своєї компетенції від імені держави під час здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів органами державної влади й органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, підприємствами, установами й організаціями; по-третє, наявність встановлених обмежень як під час вступу на державну службу, так і під час її проходження; по-четверте, наявність гарантій соціально-правового захисту; по-п'яте, підвищену відповідальність як за власні дії, так і за діяльність (бездіяльність) підлеглих їм працівників» [9, с. 15].

Варто акцентувати увагу на тому, що відповідно до чинного Закону Укра-

їни «Про державну службу» із переліку посад, які підпадають під сферу державної служби, необґрунтовано виведено помічників суддів. Згідно із ч. 1 ст. 92 цього Закону [2] помічники суддів втратили статус державних службовців і набули статусу працівників патронатної служби. Таким чином, законотворці акцентують увагу на тому, що статус помічника судді як патронатного, а не державного службовця відповідає європейським стандартам. Слушною з цього приводу є думка экс-голови Верховного Суду України А.М. Романюка: «Обсяг і характер роботи помічника судді не може виходити за межі реалізації суддею державної влади шляхом здійснення ним правосуддя. Більше того, ненадання статусу державних службовців помічникам суддів призведе до того, що дія Закону України «Про запобігання корупції» не поширюватиметься на цю категорію осіб, а це не можна визнати правильним. Відсутність спеціального закону, яким би передбачався статус таких осіб, призведе не лише до зниження ефективності дії антикорупційного Закону, а й до повної відсутності законодавчих норм, якими б визначався правовий статус помічника судді» [10]. 18 травня 2018 р. Рада суддів України затвердила нове Положення про помічника судді, розроблене з урахуванням пропозицій і зауважень помічників суддів з усієї України. Проте, незважаючи на позитивні аспекти прийнятого Положення, правовий статус помічника судді все ще потребує додаткового нормативного врегулювання – відкритим залишається питання доцільності віднесення посади помічника судді до патронатної, а не державної служби, небезпекою для української судової системи є також наявність корупційних ризиків через скасування у помічників суддів статусу державних службовців, оскільки тепер вони не підпадають під дію законів «Про запобігання корупції» та «Про очищення влади».

Що ж до правового статусу державних службовців місцевого само-





врядування, то останній регламентовано Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад» та іншими законодавчими актами.

Незаперечно важливим аспектом їх правового статусу залишається теоретичне і практичне обґрунтування адекватної сучасним умовам класифікації, а також її ролі та впливу на формування спеціального правового статусу державних службовців місцевого самоврядування. Така класифікація, на думку Г.В. Падалко, дає можливість встановити реальне місце державних службовців місцевого самоврядування у муніципальній службовій ієрархії, виявити їхню роль у місцевосамоврядному (самоуправлінському, муніципальному управлінському) процесі, визначити умови та порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування, визначити особливості здійснення організаційно-розпорядчих функцій, що у підсумку сприятиме вдосконаленню правового регулювання цього виду публічної служби [13, с. 186].

Окрім того, варто зазначити, що ст. 6 чинного Закону України «Про державну службу» [2] визначено перелік посад державної служби, які належать до категорії «А», «Б», «В». Зазначимо, що, на відміну від Закону України «Про державну службу» 1993 р. (ч. 3 ст. 25) [12], який передбачав право Кабінету Міністрів України відносити не перелічені в законі наявні та нові посади державних службовців до відповідної категорії, чинний закон не передбачає такого права ні для Кабінету Міністрів України, ні для жодного іншого державного органу чи його керівника. Тобто законодавець установив вичерпний перелік лише посад категорій «А» і «Б», який може бути змінено лише шляхом внесення змін до цього закону. Відповідно до роз'яснень Національного агентства України з питань дер-

жавної служби від 10 травня 2016 р. № 6-р/з «посади керівників структурних підрозділів як самостійних, так і у складі самостійних структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, їхніх заступників і керівників структурних підрозділів апаратів цих адміністрацій належать до категорії «Б»» [14]. Проте ст. 6 Закону до категорії «Б» відносить лише керівників структурних підрозділів «міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їхніх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів і їхніх структурних підрозділів, їхніх заступників» [2].

Зважаючи на це, в одних районних державних адміністраціях керівникам структурних підрозділів (зокрема начальникам відділів і завідувачам секторів) райдержадміністрацій і їхніх апаратів присвоєно ранги в межах категорії «Б», в інших – як до цієї категорії, так і до категорії «В». Проведений аналіз наявної інформації з відкритих джерел (сайтів РДА) дав підстави стверджувати про незначне поширення практики віднесення зазначених керівників до категорії «В» та присвоєння їм відповідного (6, 7, 8, 9) рангу державного службовця. А ось із віднесенням посади керівника апарату місцевих державних адміністрацій до категорії посад державних службовців ситуація протилежна. Незважаючи на позицію Національного агентства України з питань державної служби, відповідно до якої «посада керівника апарату місцевих державних адміністрацій не передбачена у переліку посад державної служби категорії «Б», у значній кількості районних державних адміністрацій посада керівника апарату віднесена до категорії «Б». І лише в окремих випадках – до категорії «В».

Іншим суперечливим питанням є віднесення посад голів місцевих державних адміністрацій до категорії посад державної служби та присвоєння їм відповідних рангів. Із 1 травня 2016 р. Президентом України видано





лише один Указ «Про присвоєння рангу державного службовця», яким головам шести обласних державних адміністрацій присвоєно ранг державного службовця. Однак на сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України та в базі даних «Законодавство України» Верховної Ради України відсутні акти Глави держави про присвоєння рангів державного службовця головам районних державних адміністрацій. Згідно із ч. 2 ст. 25 Закону України «Про державну службу» 1993 р. [12] посади голів районних державних адміністрацій належали до 3 категорії, і їм присвоювався 7, 6, 5 ранг. А відповідно до ст. 6 чинного Закону України «Про державну службу» [2] посади голів місцевих державних адміністрацій, у т. ч. голів районних державних адміністрацій, належать до категорії «А» (1, 2, 3 ранг). У свою чергу, ч. 4, 5 ст. 39 чинного Закону визначає, що ранги державним службовцям одночасно з їх призначенням на посаду присвоює лише суб'єкт призначення, яким стосовно голів міських державних адміністрацій є Президент України (ч. 4 ст. 118 Конституції України). Тобто головам районних державних адміністрацій, призначеним на ці посади Президентом України, не присвоєно рангу державного службовця відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу».

Вказана неоднозначність застосування Закону України «Про державну службу» суб'єктами призначення призводить до порушення одного з основних прав державного службовця – оплати праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу.

Таким чином, питання щодо адміністративно-правового статусу державного службовця з урахуванням специфіки й особливостей правового регулювання державних службовців залежно від виду певного органу не лише залишаються актуальними, важливими і своєчасними, але й набувають особливого значення у контексті

реформування системи державного управління, удосконалення чинного законодавства про державну службу й адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Перспективи подальших наукових досліджень. Зважаючи на актуальність цього питання, а також враховуючи те, що одним із головних завдань адміністративної реформи є покращення ефективності діяльності державної служби, що практично неможливо реалізувати без відповідного дієвого нормативно-правового забезпечення, існує необхідність подальшого дослідження цієї проблематики.

У статті окреслено проблемні питання щодо неоднозначності правового регулювання адміністративно-правового статусу окремих категорій державних службовців. З'ясовано, що посади державних службовців класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу й характеру повноважень особи на певній посаді, ролі та місця посади у структурі державного органу. Суб'єктами правового регулювання статусу державного службовця є державні органи, які згідно з компетенцією реалізують свої повноваження з питань державної служби, зокрема щодо права на державну службу. На основі комплексного дослідження, аналізу доктринальних позицій правознавців, чинного законодавства України з'ясовано сутність та особливості понять «правовий статус державного службовця», «адміністративно-правовий статус». Визначено особливості законодавчого регулювання статусу державного службовця, критерії поділу та категорії державних службовців, загальні засади діяльності, обмеження загального та спеціального характеру. Розкрито сутність адміністративно-правового статусу державних службовців органів суду та місцевого самоврядування. Визначено їхні основні складники з





урахуванням відмінностей цих категорій державних службовців. Теоретично обґрунтовано, що державна служба в судових органах є складним державно-правовим і соціальним інститутом, який встановлює і регулює відносини держави з працівниками суду. Статус державного службовця судового органу є родовим поняттям такої категорії, як правовий статус державного службовця органу публічної адміністрації. Проаналізовано правові колізії чинного законодавства у зв'язку із втраченою помічниками суддів статусу державних службовців та окреслено шляхи врегулювання цього питання. Обґрунтовано думку щодо доцільності якнайшвидшого правового урегулювання у чинному Законі України «Про державну службу» неоднозначності щодо трактування окремих положень, що стосуються категорій і рангів державних службовців органів місцевого самоврядування, що, як наслідок, призводить до порушення одного з основних прав державного службовця – оплати праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу.

Ключові слова: правове регулювання, судові органи, органи місцевого самоврядування, державна служба, правові колізії.

Lehka O. Topical problems of administrative legal status of certain categories of public servant

The article identifies problematic issues on the ambiguity of legal regulation of the administrative and legal status of certain categories of civil servants. It was found out that the positions of civil servants are classified according to the organizational and legal level of the body, the scope and nature of the person's powers in a certain position, the role and place of the position in the structure of the state body. The subjects of legal regulation

of the status of a civil servant are state bodies that, according to their competence, exercise their powers on issues of public service and, in particular, on the right to public service. On the basis of a comprehensive study, analysis of doctrinal positions of lawyers, current legislation of Ukraine, the essence and features of the concepts "legal status of a civil servant", "administrative and legal status" are clarified. Defined: features of legislative regulation of the status of civil servants, criteria for the division and category of civil servants, General principles of activity, restrictions of a General and special nature. The essence of the administrative and legal status of civil servants of the court and local self-government bodies is revealed. Their main components are defined, taking into account the differences between these categories of civil servants. It is theoretically proved that the state service in the judiciary is a complex state-legal and social institution that establishes and regulates the relations of the state with the employees of the court. The status of a civil servant of a judicial body is a generic concept of such a category as the legal status of a civil servant of a public administration body. Legal conflicts of the current legislation in connection with the loss of the status of civil servants by assistant judges are analyzed and ways to resolve this issue are determined. The opinion on the expediency of early legal settlement of ambiguities in the current Law of Ukraine "on civil service" regarding the interpretation of certain provisions, in particular, concerning the categories and ranks of civil servants of local government bodies, which, as a result, leads to a violation of one of the basic rights of a civil servant – remuneration depending on the position, results of service, length of service and rank.

Key words: legal regulation, judicial bodies, local self-government bodies, civil service, legal conflicts.



**Література**

1. Леліков Г.І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 173 с.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 899-VIII. Офіційний вісник України. 2016. № 3. Ст. 149.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 38 с.
5. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 24 с.
6. Нижник Н.Р. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. Ч. 1. С. 166–167.
7. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. Київ : НМКВО, 1990. 76 с.
8. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст. 545.
9. Золотарьова Я.С. Адміністративні процедури проходження державної служби в судових органах України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 24 с.
10. Висновок на проект Закону України «Про державну службу» Верховного Суду України. URL: <http://www.scourt.gov.ua>.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 № 280/97-ВР (у редакції від 14 травня 2020 р.). Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.
12. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 52. Ст. 490.
13. Падалко Г.В. Конституційно-правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Держава і право. Вип. 55. С. 184–190.
14. Щодо віднесення посад керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій до відповідних категорій посад державної служби: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 10 травня 2016 р. № 6-р/з. URL: <http://nads.gov.ua/page/shchodo-vidnesennya-posad-kerivnykiv>.

