

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

О. В. Гулак

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Л. В. Головій

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

ЩОДО ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ СЛУЖБОВОГО ПРАВА У ВІТЧИЗНЯНИЙ НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

На основі імплементації європейських стандартів, цілої низки наукових розвідок у контексті досліджуваного питання вітчизняний інститут державної служби проаналізовано з позиції перспектив його розвитку у вигляді інституту публічної служби чи службового права. Досліджено специфічні ознаки інституту публічної служби. Розглянуто різні наукові підходи в розрізі досліджуваного питання та сформульовано авторську позицію.

Ключові слова: державна служба, інститут державної служби, публічна служба, інститут публічної служби, службове право.

Постановка проблеми. Люди в процесі освоєння навколишнього світу безперервно створюють правила життя, запроваджують організаційні структури, адмініструють процеси через виокремлення управлінців. Залежно від якості правил і форм життя розвивається або деградує суспільство. Таким чином, цінності суспільства, його інститути й адміністратори (управлінці) визначають вектор руху країни [1].

Тобто якщо коротко й системно визначити основні компоненти розвитку та ефективності управління як державою загалом, так і окремими її напрямками й сферами, то ними постають цінності (суспільно затребувані й прийнятні основи існування як окремого індивіда так і груп людей), інститути (державні й самоврядні інституції) та еліти (у сучасних реаліях – високопосадовці, урядники, політики й авторитетні громадські представники, які мають безпосереднє відношення до формування та реалізації державної політики й системи публічного адміністрування). Відтак саме від цих складників залежать вектор, рівень і швидкість

розвитку будь-якого суспільства та держави [2, с. 83].

Як глибокий чи навіть поверхневий аналіз історії та різноманітних визначних історичних віх, так і сучасний стан суспільно-політичних відносин дає підстави стверджувати про те, що в часи, коли держава перебуває «на роздоріжжі», або ж у періоди суттєвих соціально-політичних криз і потрясінь саме останній складник – еліти (у сучасному вимірі насамперед керівники державних інституцій, нинішні представники органів державної влади й місцевого самоврядування, які дотичні до формування та реалізації державної політики в різних сферах і галузях суспільної життєдіяльності) – відіграє в процесі формування вектора руху країни та загалом ефективності реалізації державної політики й системи публічного адміністрування превалюючу, часом навіть переломну роль щодо інших складників.

Таким чином, саме еліти розглядаються нами як явище, яке в сучасних умовах не лише забезпечує формування вектора розвитку держави

та реалізацію державної політики загалом, а й є основоположним складником функціонування нашої країни як незалежної.

Водночас, як зазначалося в одній із попередніх статей автора, основними орієнтирами для формування й вирішення завдань державного управління є цінності, проголошені ст. 3 Конституції України. У свою чергу завдання публічного управління вирішуються за допомогою правових, організаційно-правових та економіко-правових інструментів, серед яких важливе місце посідає інститут державної служби. У роботі підкреслюється, що цей інститут має як правовий характер (є правовим інститутом, що регулює відокремлені групи суспільних відносин), так і організаційно-правовий характер (є частиною державного механізму, на який покладено виконання певних нормативно виражених завдань та функцій) [3, с. 83].

Таким чином, повністю усвідомлюючи вагу складника «цінності» в побудові ефективної державної моделі, акцентуємо увагу на ролі та значенні саме інституту державної служби, який є не лише реалізуючою компонентою таких цінностей, а й її першоджерелом і формуючим елементом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичною базою для проведення дослідження стали наукові роботи таких учених, як В.Б. Авер'янов, Т.С. Аніщенко, Т.О. Коломоєць, О.Д. Лазор, Р.С. Мельник, О.Г. Мовчун, Ю.М. Старілов та інші.

Мета статті полягає в здійсненні комплексного теоретико-правового дослідження перспектив розвитку вітчизняного інституту державної служби у вигляді інституту публічної служби чи службового права з огляду на аналіз цілої низки наукових розвідок у контексті досліджуваного питання та імплементації європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Позиції провідних науковців щодо питання основного призначення державної служби є додатковим підтвердженням позиції автора та загалом полягають у нерозривному поєднанні категорій «формування державної влади» та «реалізація завдань і функцій держави». Так, В.Б. Авер'янов наголошує на значенні державної служби як найбільш вагомому виду служби в суспільстві. Окрім позиції, що державна служба є механізмом здійснення цілей і завдань держави [4, с. 181], науковець говорить про функцію формування державної політики та сприя-

ня органів державної служби процесу формування державної влади. Т.О. Коломоєць, наприклад, також визначає подвійну роль державної служби: реалізація завдань і функцій держави, а також сприяння формуванню державної влади [5, с. 318].

Водночас наразі не лише серед наукової спільноти, а й у загальносуспільній свідомості, особливо в нових умовах сьогодення, є глибоке переконання щодо необхідності реформування інституту державної служби, без змін якого наша держава буде позбавлена можливості повноцінної інтеграції в цивілізований європейський і світовий простір.

Подібної проблематики, на наше глибоке переконання, дотичні майже всі наукові праці, які здійснюються в розрізі суспільних наук, позаяк піддати оптимізації ті чи інші сфери життєдіяльності, насамперед на загальнодержавному рівні, можна лише крізь призму інституційних змін, пов'язаних насамперед із формуванням та змінами інституту державної служби.

Підтвердженням вищезазначеного є позиція провідного вітчизняного адміністративіста В.Б. Авер'янова щодо того, що поняття «державна служба» може розглядатись у трьох аспектах: соціальному (пов'язаний із призначенням державної служби в суспільстві), політичному (пов'язаний із формуванням та здійсненням державної влади) та правовому (пов'язаний із необхідністю правового регулювання статусу державних службовців, проходження державної служби тощо) [6, с. 309].

З огляду на таку модель О.В. Гулак та А.Р. Рафальським запропоновано сформулювати нову багатоаспектну (соціальний, політичний і правовий аспекти) модель державної служби. При цьому дослідження сутності поняття «державна служба» пропонується проводити в три взаємопов'язані етапи: як професійної діяльності (функціональна спрямованість та завдання державної служби); як інституту права (відносно самостійна група суспільних відносин, що регулюються за допомогою взаємопов'язаних норм права); як інституту законодавства (система нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання державної служби) [3, с. 3].

Зауважимо, що на сьогодні відсутня єдина наукова позиція щодо визначення правового інституту державної служби як самостійного або як комплексного. Наприклад, існує позиція, згідно з якою державна служба як правовий інсти-

тут поєднує правові норми різних галузей права [7, с. 181]. Прихильники іншої позиції, навпаки, вказують на те, що державна служба є виключно інститутом адміністративного права, тобто містить у собі правові норми лише адміністративного права [8, с. 161]. Аргументуючи позицію щодо комплексного характеру правового інституту державної служби, маємо зазначити, що він включає правові норми, зокрема й конституційного, адміністративного, фінансового, трудового та інших галузей права.

Окрім того, найбільш гострі дискусії серед науковців-правників точаться навколо двох підходів – широкого адміністративного та трудового. Прихильники останнього вважають, що службові відносини, які виникають у зв'язку з прийняттям на публічну службу, її проходженням і припиненням, – це не що інше, як трудові відносини, а отже, регулюватися вони повинні трудовим законодавством.

Власне, відомий учений-адміністративіст В.К. Колпаков відносить до предмета адміністративного права такі відносини: а) публічного управління; б) адміністративних послуг; в) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії чи бездіяльність; г) відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку та правил [9, с. 24]. Як бачимо, фахівець не визнає внутрішньоорганізаційну діяльність такою, що має публічно-правовий характер, та окремо в предметі адміністративного права її не виділяє [10].

Проте варто зауважити, що «превалюючою» є концепція, згідно з якою інститут державної служби необхідно розглядати саме в межах адміністративного права. Чимала когорта науковців, які приділили цьому питанню значну увагу (наприклад, Т.С. Аніщенко, В.Б. Авер'янов, Р.С. Мельник, О.Г. Мовчун, Ю.М. Старілов, Т.О. Коломоєць), розділяють саме таку позицію. Щоправда, Т.С. Аніщенко, наприклад, більш глибоко досліджуючи проблематику й витоки та перспективи розвитку інституту державної служби, відстоює необхідність його розгляду саме в особливій частині адміністративного права [11].

З огляду на необхідність адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів, зумовлену прагненням українського народу та відповідним закріпленням на рівні законів і міжнародних договорів, Україна взяла на себе обов'язок привести систему нормативно-пра-

вових актів до відповідного рівня. Відповідних змін зазнають також галузі права, їх інститути та підгалузі. Особливо це стосується адміністративного права та його інститутів, зважаючи на історичні витоки й перспективи розвитку цієї галузі права, широкий предмет дослідження та регулювання суспільних відносин, надзвичайно широку джерельну базу, а отже, і різноманіття підходів та трактовок щодо фундаментальних питань, які стосуються предмета дослідження.

Однак наукові праці останніх років щодо предмета нашого дослідження майже всі характеризуються тим, що «інститут державної служби» згідно з європейськими загальнозживаними стандартами пропонується трансформувати в «право публічної служби» або «службове право».

Окрім того, досить часто останнім часом у вітчизняній науковій літературі обговорюється питання про доцільність виділення службового права в окрему галузь права [11].

Варто зазначити, що подібна концепція реалізована в багатьох країнах із континентальною системою права. Так, у законодавстві Німеччини про державну службу зазначено, що службовець перебуває щодо наймача в публічно-правових відносинах і відносинах відданості (вірності) (пункт 1 параграфу 2 «Рамкового закону про уніфікацію прав державних службовців» від 27 лютого 1985 р. зі змінами від 25 березня 1997 р.) [10].

Як зазначає О.А. Дьомін, принципове ототожнення найманих працівників і державних службовців було характерне для країн соціалістичної системи права, відповідно до доктрини якої кожна людина бере участь у житті суспільства незалежно від сфери застосування її праці [12, с. 8]. Саме від такого підходу, практично імплементуючи міжнародні стандарти у вітчизняну систему законодавства, намагаються «відходити» також наукова спільнота та державні діячі, які приймають відповідні рішення.

У вітчизняній науці ще в 2004 р. В.Б. Авер'яновим було зазначено, що службове право (право публічної служби) як підгалузь адміністративного права об'єднує норми, що регулюють питання проходження служби в різних публічно-правових інституціях: органах виконавчої влади, органах прокуратури, органах внутрішніх справ, дипломатичних місцях, органах місцевого самоврядування тощо [6, с. 264].

У юридичній літературі службу поділяють на публічну (діяльність на якій регулюється

публічним правом, зокрема, нормами законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування») і приватну (діяльність на якій регулюється нормами трудового права). Державна служба у свою чергу поділяється на милітаризовану та загальнофункціональну. Загальнофункціональна державна служба включає в себе спеціалізовану й адміністративну (служба в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, у місцевих державних адміністраціях) [13, с. 38].

Особливий характер покладених на публічну службу завдань і функцій визначає її специфічні ознаки: особливі принципи організації й функціонування; наявність особливого правового статусу публічних службовців як представників публічної влади; особливий порядок вступу на публічну службу, її проходження та припинення; особливі умови професійної діяльності службовців, наявність спеціальних заборон та обмежень, пов'язаних із публічною службою; наявність спеціальної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків; наявність особливого соціально-правового захисту службовців.

З огляду на зазначене варто погодитись із позицією Ю.М. Старілова, який вважає, що основоположним поняттям у структурі службового права є державно-службові відносини, під якими розуміються державно-правові відносини служби й вірності державного службовця. Учений наголошує: «Важливо підкреслити, що службове право не входить у систему трудового права. Державні службовці не є звичайними працівниками, яких приймають у приватному порядку на службу. Вони мають особливий державно-правовий статус» [14, с. 23].

Висновки і пропозиції. Ціла низка реформ, зокрема щодо зміни системи органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з органами виконавчої влади (щоправда, без системних, законодавчих змін) та анонсована пенсійна реформа додають неабиякої ваги також теоретико-концептуальним змінам щодо вироблення підходів до розуміння державної служби й діяльності тих категорій працівників, які можуть до неї належати.

Загалом підтримуючи позицію, що інститут державної служби є комплексним інститутом адміністративного права, який регулюють норми різних галузей права, зауважимо, що саме комплексний характер нормативного регулю-

вання притаманний більшості інститутів адміністративного права, і саме в цьому полягає специфіка цієї галузі права щодо інших.

Насамкінець наведемо слушну тезу на підтвердження нашої позиції, яка окреслює коло проблемних питань із приводу розмежування трудових і службових відносин під час проходження публічної служби: «Суть положення ст. 8 венесуельського Органічного закону про працю полягає в тому, що відносини, які регулюються нормами службового права та виникають із приводу вступу на службу, переведення, застосування системи винагород, соціального забезпечення тощо, є службовими відносинами, а виникаючі з них спори не можуть не бути такими» [10].

Список використаної літератури:

1. Жмеренецький О.С. Цінності, еліти, інститути: діагноз – «пацієнт мертвий» / О.С. Жмеренецький // Українська правда. – 2015. – 7 квітня. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/04/7/7063984/>.
2. Гулак О.В. Інституційні складові визначення вектору руху країни / О.В. Гулак // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2015. – № 1. – С. 81–84. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.nvppp.in.ua/index.php/vip1>.
3. Гулак О.В. Державна служба: поняття, сутність та місце в адміністративному праві України / О.В. Гулак, А.Р. Рафальський // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». – 2014. – № 197. – Ч. 3. – С. 175–182.
4. Державне управління в Україні : [навч. посібник] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 1999. – 432 с.
5. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
6. Адміністративне право. Академічний курс : [підручник] : в 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова та ін. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
7. Державне управління в Україні : [навч. посібник] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 1999. – 432 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма, 2002. – 640 с.
9. Колпаков В.К. Курс адміністративного права України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

10. Мовчун О.Г. Службові відносини в адміністративному праві / О.Г. Мовчун [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://goal-int.org/sluzhbovi-vidnosini-v-administrativnomu-pravi/>.
11. Аніщенко Т.С. Джерела службового права: поняття та види / Т.С. Аніщенко [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/item/70-dzherela-sluzhbovoho-prava-ponyattya-ta-vydy-anishchenko-t-s>.
12. Демин А.А. Государственная служба в РФ : [учебник для магистров] / А.А. Демин. – 7-е изд., перераб. и доп. – М., 2012. – 392 с.
13. Лазор О.Д. Державна служба в Україні : [навч. посібник] / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К. : Дакор, 2009. – 560 с.
14. Стариков Ю.Н. Служебное право : [учебник] / Ю.Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
-

Гулак Е. В., Головий Л. В. О перспективах развития служебного права в отечественной науке административного права

На основе имплементации европейских стандартов, целого ряда научных исследований в контексте исследуемого вопроса отечественный институт государственной службы проанализирован с позиции перспектив его развития в виде института публичной службы или служебного права. Исследованы специфические признаки института публичной службы. Рассмотрены различные научные подходы в разрезе изучаемого вопроса и сформулирована авторская позиция.

Ключевые слова: государственная служба, институт государственной службы, публичная служба, институт публичной службы, служебное право.

Gulac O. V., Goloviy L. V. The perspective of development of the service right in the national science of administrative law

Based on the implementation of European standards, a whole range of scientific researches in the context of the issue under consideration, the institute of civil service is analyzed from the point of view of the prospects of developing this in the form of an institution of public service or service law. The specific features of the public service institute are investigated. Different scientific approaches are considered in the context of the investigated issue and formulated the author's position.

Key words: civil service, civil service institute, public service, public service institute, service law.