

ДРОЗД О. Ю.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної
діяльності
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.9

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ»

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і чинного законодавства досліджено окремі види правових засобів регулювання проходження державної служби в Україні. Доведено, що в межах здійснення правового регулювання проходження державної служби в Україні застосовуються такі правові засоби: заборони, обмеження, покарання, заохочення, стимули. Надано авторське бачення щодо тлумачення поняття «правові засоби регулювання проходження державної служби в Україні».

Ключові слова: засіб, правовий засіб, правове регулювання, проходження державної служби в Україні.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства исследованы отдельные виды правовых средств регулирования прохождения государственной службы в Украине. Доказано, что в рамках осуществления правового регулирования прохождения государственной службы в Украине применяются такие правовые средства: запреты, ограничения, наказания, поощрения, стимулы. Предоставлено авторское видение относительно толкование понятия «правовые средства регулирования прохождения государственной службы в Украине».

Ключевые слова: средство, правовое средство, правовое регулирование, прохождения государственной службы в Украине.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and applicable law, studied certain types of legal means of regulating the civil service in Ukraine. Proved that within the implementation of the legal regulation of civil service in Ukraine, the following legal means: prohibitions, restrictions, penalties, incentives, incentives. Courtesy of the author's vision on the interpretation of the term "legal means of regulating the civil service in Ukraine".

Key words: means, legal means, legal regulation of civil service in Ukraine.

Вступ. У реформуванні системи державного управління в Україні особливе місце посідає вдосконалення державної служби. Постаючи необхідним інструментом реалізації завдань і функцій держави, державна служба України за сучасних умов залишається значною мірою неадаптованою до умов політичної та економічної багатоманітності [1]. Відзначимо, що окремі аспекти функціонування такого механізму регулювання проходження державної служби в Україні знаходять свій прояв у застосуванні уповноваженими суб'єктами певних правових засобів.

Стан дослідження. Дослідженню окремих видів правових засобів регулювання проходження державної служби в Україні присвячували увагу у своїх дослідженнях Р.А. Наумен-



ко, Л.М. Гогіна, В.Д. Бакуменко, О.В. Серов, Л.Г. Штика, Н.О. Бондарчук, В.В. Кравченко, Т.А. Соколова, Г.І. Тодосова та інші. Однак єдиного комплексного дослідження визначеної проблематики так проведено і не було.

Постановка завдання. Мета й завдання статті – визначити та розглянути окремі види правових засобів регулювання проходження державної служби в Україні.

Результати дослідження. У науково-правових колах називають чималу кількість правових засобів регулювання відповідної сфери суспільних відносин: заборони, дозволи, зобов'язання, заохочення, рекомендації, покарання, стимули, обмеження тощо. Не ставлячи за мету висвітлити всі можливі правові засоби, увагу акцентуємо лише на тих, що найбільшим чином знаходять свій прояв у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби.

Так, загальні вимоги щодо всіх категорій працівників визначено на рівні Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України [2]. Разом із тим специфіка правовідносин у сфері проходження державної служби полягає в тому, що, окрім норм трудового права, ця сфера суспільного життя врегульована також нормами права адміністративного, які встановлюють додаткові вимоги, обмеження й заборони в межах цього інституту. У цьому контексті зазначимо, що авторський колектив навчального посібнику «Загальна теорія держави і права» заборону визначає як юридичну необхідність утримуватись від певної поведінки [3, с. 219].

Саме з точки зору регулювання інституту державної служби найяскравішим чином знаходять свій прояв встановлені на нормативно-правовому рівні заборони. Наведемо декілька прикладів їх застосування в досліджуваній сфері суспільного життя.

Як установлено в п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», державна служба здійснюється з дотриманням такого принципу, як забезпечення рівного доступу до державної служби, що передбачає заборону всіх форм і проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження [4].

Щодо наведеного зазначимо, що хоча законодавцем і встановлено певні заборони для забезпечення рівного доступу всіх громадян до державної служби, це не означає, що всі вони можуть такий доступ отримати. Тут мова йде про те, що на рівні законодавства про державну службу закріплено такі правові засоби регулювання цієї сфери суспільного життя, як обмеження. Обмеження в праві, або ж правові обмеження, визначають як правове стримування протиправного діяння, що створює умови для реалізації, охорони й захисту інтересів конфронтуючої сторони та суспільства [5, с. 288]. Окрім цього, юридичні обмеження визначають як встановлені законом винятки з правового статусу особи через наявність певних обставин. Вони стосуються свободи й інтересів особи, однак завжди мають превентивний характер, тобто забезпечують від можливих негативних наслідків як суб'єктів, відносно яких діють обмеження, так і інших осіб [6, с. 99].

При цьому серед ознак правових обмежень називають такі: вони викликані несприятливими умовами для здійснення власних інтересів суб'єктів права або спрямовані на їх стримування, на реалізацію, охорону й захист інтересів протилежної сторони або суспільства; містять вказівки про зменшення обсягу можливостей, свободи суб'єкта права (за допомогою заборон, обов'язків, покарань); спрямовані на негативні мотиви поведінки; розраховані на зниження негативної активності; мають на меті охорону та захист суспільних відносин [5, с. 289].

Яскравим прикладом застосування обмежень під час здійснення правового регулювання інституту проходження державної служби є приписи ст. 19 Закону України «Про державну службу», що деталізує право громадян на вступ до державної служби. Зокрема, відповідно до ч. 1 наведеної норми право на державну службу мають повнолітні громадяни України [4]. Так, правовий зміст громадянства України, підстави та порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб визначено на рівні Закону



України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року. Згідно зі ст. 1 цього нормативно-правового акта громадянин України – це особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України.

При цьому в ст. 3 встановлено, що громадянами України є: всі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України; особи незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) проживали в Україні й не були громадянами інших держав; особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року й яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», і діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну й на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України [7]. Що стосується набуття громадянином повноліття як необхідної передумови реалізації ним права на державну службу, то за чинним національним законодавством України воно настає з моменту досягнення ним вісімнадцяти років [8].

У цьому контексті увагу слід акцентувати на тому, що законодавство про державну службу визначає саме настання повноліття, а не повної цивільної дієздатності громадянина як передумову набуття ним права на державну службу. Зокрема, повну цивільну дієздатність фізична особа може набути й до досягнення нею повноліття в порядку емансипації неповнолітньої особи. Отже, однією з головних умов, що висувається до особи, яка претендує на вступ до державної служби, є наявність в неї правового статусу громадянина України та досягнення нею повноліття.

Окрім вищенаведеного, до громадян, які претендують на вступ до державної служби, висуваються вимоги щодо їхньої освіти. Як випливає з аналізу ч. 1 ст. 19 Закону України «Про державну службу», вищенаведені вимоги напряму залежать від категорії посади, на зайняття якої претендує громадянин. Так, 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. Зокрема, встановлюються такі категорії посад державної служби: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступників; голів місцевих державних адміністрацій; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України; 2) категорія «Б» – посади керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; заступників голів місцевих державних адміністрацій; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України; 3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» та «Б». Так, для зайняття посад державних службовців категорії «А» та «Б» особі повинно бути присвоєно ступінь вищої освіти магістра [4].

Правове регулювання сфери суспільного життя, пов'язаної з набуттям громадянами вищої освіти, здійснюється на рівні Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року. Як випливає з аналізу ст. 5 вищенаведеного нормативно-правового акта, магістр – це освітній ступінь, що здобувається на другому рівні вищої освіти та присуджується-



ся вищим навчальним закладом (науковою установою) у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти відповідної освітньої програми. Ступінь магістра здобувається за освітньо-професійною або за освітньо-науковою програмою. Обсяг освітньо-професійної програми підготовки магістра становить 90–120 кредитів ЄКТС, обсяг освітньо-наукової програми – 120 кредитів ЄКТС. Освітньо-наукова програма магістра обов'язково включає дослідницьку (наукову) компоненту обсягом не менше 30 відсотків [9].

Особи, які претендують на зайняття посади державного службовця категорії «В», повинні мати рівень вищої освіти бакалавра або молодшого бакалавра [4]. У Законі України «Про вищу освіту» встановлено, що бакалавр – це освітній ступінь, що здобувається на першому рівні вищої освіти та присуджується вищим навчальним закладом у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти освітньо-професійної програми, обсяг якої становить 180–240 кредитів ЄКТС. У свою чергу, молодший бакалавр – це освітньо-професійний ступінь, що здобувається на початковому рівні (короткому циклі) вищої освіти і присуджується вищим навчальним закладом у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти освітньо-професійної програми, обсяг якої становить 90–120 кредитів ЄКТС [9].

Отже, необхідною передумовою реалізації громадянином права на державну службу й подальшого його вступу на таку службу в залежності від категорії посади державного службовця, на яку він претендує, є те, що йому має бути присвоєний відповідний ступінь вищої освіти – молодшого бакалавра, бакалавра, магістра. Зазначені вище вимоги, що знаходять свій прояв у встановлених до осіб, які претендують на вступ до державної служби, обмежень, пов'язані з недопущенням до вступу на таку службу осіб, які за своїми якостями (розумовими, фізичними, правовим статусом тощо) не можуть повноцінно виконувати свої службові обов'язки, чим можуть завдати шкоди державі та суспільству в цілому. Зазначимо, що наведені вище заборони й обмеження, що застосовуються під час здійснення правового регулювання інституту державної служби, були зазначені нами лише як приклад, оскільки всі випадки застосування таких правових засобів проаналізувати складно через їх чисельність.

Окрім вищенаведеного, задля здійснення правового регулювання інституту проходження державної служби можуть бути застосовані такі правові засоби, як покарання. Покарання в науково-правових колах розглядають і як різновид обмежень [5, с. 287], і як передусім форму та міру відповідальності, у застосуванні якої знаходять своє втілення й задоволення інтереси законності [10, с. 217]. Звичайно, можна говорити, що покарання пов'язане із застосуванням до особи певних обмежень. Разом із тим зазначене положення вказує не на приналежність покарання до обмежень, а на їх взаємозв'язок і взаємообумовленість.

З огляду ж на законодавчі положення й правову природу юридичної відповідальності покарання, на нашу думку, слід розглядати саме як самостійний засіб правового регулювання інституту проходження державної служби. Зокрема, юридичну відповідальність у юридичній енциклопедичній літературі визначають через категорію «обмеження», що полягає в застосуванні до винної особи певних позбавлень.

Як випливає з аналізу положень КЗпП України, нормами трудового права встановлені такі основні види відповідальності працівників, як матеріальна та дисциплінарна відповідальність. При цьому ст. 147 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлює такі стягнення, як догана та звільнення, що застосовуються до працівників у межах притягнення їх до дисциплінарної відповідальності [2].

Законодавство про державну службу, що здебільшого в своєму складі містить норми адміністративного права, поширює наведений вище перелік стягнень. Зокрема, відповідно до ст. 66 Закону України «Про державну службу» до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби [4]. Отже, у цьому разі співвідношення норм трудового й адміністративного права під час здійснення правового регулювання інституту проходження державної служби шляхом реалізації такого засобу як покарання буде знаходити свій прояв у тому, що норми адміністративного права будуть доповнювати норми трудового.



Більш того, на рівні норм адміністративного права встановлюються й інші, окрім наведених вище, види юридичної відповідальності державних службовців. Наприклад, відповідно до ст. 3 закону України «Про запобігання корупції» дія цього нормативно-правового акта поширюється, зокрема, на державних службовців. При цьому аналіз ст. 65 вищенаведеного нормативно-правового акта свідчить, що державні службовці за вчинення ними корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [11]. У контексті вищенаведеного зазначимо, що в розглянутих випадках мова йде про такий вид юридичної відповідальності, як ретроспективна, або негативна, відповідальність.

На протипагу вищенаведеному виду юридичної відповідальності до суб'єктів правовідносин у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби можуть бути застосовані й правові засоби позитивної відповідальності. Позитивна відповідальність – це міра вимогливості до себе та інших, глибоке розуміння інтересів держави та суспільства й активне виконання свого обов'язку [12, с. 125].

Позитивна відповідальність – це обов'язок суб'єкта, що регулюється правом, відповідати своїми діями за належне виконання своїх обов'язків. Вона стимулює правомірну, соціально активну поведінку громадян і відіграє організаційну та виховно-мобілізаційну роль у досягненні цілей держави та права. Для неї характерні добровільне й ініціативне виконання обов'язків, самодисципліна, висока правова свідомість [13, с. 19]. Зазначимо, що свій кінцевий прояв позитивна юридична відповідальність, у тому числі під час здійснення правового регулювання проходження державної служби, знаходить у застосуванні до особи такого правового засобу, як заохочення.

Так, як зазначено в ст. 146 КЗпП України, за особливі трудові заслуги працівники представляються у вищі органи до заохочення, до нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками й до присвоєння почесних звань і звання кращого працівника за даною професією [2].

Закон України «Про державну службу» більш детально регламентує застосування заохочень до державних службовців. Так, згідно зі ст. 53 цього нормативно-правового акта за бездоганну й ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному законом; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами [4].

Окремі аспекти застосування заохочень до державних службовців можуть бути визначені на рівні спеціального законодавства, що регулює правовідносини в цій сфері.

Наприклад, особливості застосування державних нагород України для відзначення громадян за особисті заслуги перед Україною визначено на рівні Закону України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року. Відповідно до ст. 1 цього нормативно-правового акта державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги в розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. При цьому державними нагородами є звання «Герой України», орден, медаль, відзнака «Іменна вогнепальна зброя», почесне звання України, Державна премія України, президентська відзнака [14].

Також у контексті досліджуваного питання варто вказати на те, що правове регулювання застосування таких правових засобів, як заохочення у вигляді державних нагород України, до державних службовців здійснюється на рівні норм адміністративного права. Тут мова йде про те, що особливості застосування державних нагород визначаються у відповідних указах Президента України, які є адміністративними актами.

Висновки. Таким чином, аналіз вищенаведених позицій дав змогу дійти наступних висновків. Під правовими засобами регулювання проходження державної служби в Україні



слід розуміти сукупність правових явищ, дія яких обумовлена співвідношенням норм трудового й адміністративного права, ґрунтується на таких правових нормах, спрямована на впорядкування суспільних відносин, що виникають, знаходять свій розвиток і видозміну, припиняються в зв'язку з проходженням громадянами державної служби. У межах здійснення правового регулювання проходження державної служби в Україні застосовуються, зокрема, такі правові засоби: заборони, обмеження, покарання, заохочення, стимули.

Зазначимо, що наведений перелік правових засобів регулювання проходження державної служби є лише основним, не претендує на абсолютність і завершеність і може бути доповнений іншими в результаті проведення додаткових наукових досліджень у цьому напрямі.

Список використаних джерел:

1. Єремійчук О. Нормативно-процедурний аспект проходження державної служби як предмет наукового дослідження / О. Єремійчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – Вип. 1. – С. 62–70.
2. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50.
3. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. ; за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 317 с.
4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
6. Літвінова І.Ф. Гарантії недоторканності житла чи іншого володіння особи в кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / І.Ф. Літвінова. – К., 2010. – 229 с.
7. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
8. Сімейний кодекс України : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – Ст. 135.
9. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
10. Савченко А.В. Порівняльний аналіз кримінального законодавства України та федерального кримінального законодавства Сполучених Штатів Америки : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.08 / А.В. Савченко. – К., 2007. – 616 с.
11. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
12. Венедиктов В.С. Теоретичні проблеми юридичної відповідальності у трудовому колективі / В.С. Венедиктов. – Х. : Консум, 1996. – 203 с.
13. Рыбаков В.А. Позитивная юридическая ответственность (воспитательные аспекты). Лекция / В.А. Рыбаков. – Рязань : РВМ МВД СССР, 1988. – 42 с.
14. Про державні нагороди України : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1549-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.

