

УДК 342.9

ДРОЗД О.Ю.

ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ ЯК СУБ'ЄКТ ТРУДОВОГО ПРАВА

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «державний службовець». Наголошено, що попри специфіку своїх трудових функцій, державний службовець є повноцінним суб'єктом права і користується більшістю основних прав, що належать іншим категоріям працівників. Підкреслено, що більшість дослідників, як із галузі адміністративного, так і трудового права, під час формулювання визначення поняття «державний службовець» користуються одними і тими ж ознаками.

Ключові слова: державний службовець, суб'єкт, трудове право, адміністративне право, обов'язки, повноваження.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «государственный служащий». Отмечено, что несмотря на специфику своих трудовых функций, государственный служащий является полноценным субъектом права и пользуется большинством основных прав, принадлежащих другим категориям работников. Подчеркнуто, что большинство исследователей, как из области административного, так и трудового права, при формулировании определения понятия «государственный служащий» пользуются одними и теми же признаками.

Ключевые слова: государственный служащий, субъект, трудовое право, административное право, обязанности, полномочия.

The article, based on an analysis of scientific views of scientists, the theoretical approaches to the interpretation of the term „civil servant”. Emphasized that despite the specificity of their job functions, the public official is a subject full rights and fundamental rights enjoyed by the majority belonging to other categories of workers. Emphasized that most researchers as a branch of administrative and labor law, while the wording of the definition of „public servant” used by the same criteria.

Key words: civil servant subject, labor law, administrative law, duties, powers.

Вступ. Останнім часом в Україні відбулись значні соціально-економічні та політичні зміни, що з новою силою актуалізували проблематику трудо-правового регулювання проходження державної служби. Особливу увагу вчені приділяють з'ясуванню юридичного становища державного службовця з точки зору трудового права. Адже, як слушно вказується у науковій літературі, особи-службовці є кадровим складом (або особовим складом, чи персоналом) органів державного управління. Ставши співробітниками державного органу, вони фактично перебувають на службі у держави і виконують її завдання та функції. Саме вони є останньою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується виконавча влада, втілюються у життя державні вимоги та управлінські рішення. Від того, як вони розуміють і виконують свою роботу, наскільки чітко і правильно діють, залежить ефективність функціонування органу управління і всієї системи виконавчої влади.

Постановка завдання. Визначенню сутності поняття «державний службовець» приділяли увагу у своїх наукових працях такі вчені: В.В. Долежан, А.С. Васильєв, О.М. Костюков, В.М. Манохін, Н.Р. Нижник, І.Б. Протас, Є.М. Попович, О.Ф. Скакун, Г.П. Середа, Ю.О. Тихоміров, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та інші. Однак, на нашу думку, недостатню увагу приділено зазначеній проблематиці у контексті трудового права України.

Саме тому **метою статті** ставимо розглянути державного службовця як суб'єкт трудового права.

© ДРОЗД О.Ю. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

Результати дослідження. Насамперед, на наше переконання, необхідно з'ясувати зміст поняття «державний службовець». Чинне законодавство містить офіційне тлумачення поняття «державний службовець», під яким розуміється громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату з коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [1]. Одразу ж слід зазначити, що чинний закон «Про державну службу» став першим нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, в якому нормотворець закріпив основні ознаки державного службовця, з яких і формується визначення зазначеного поняття. Звісно ж можна ще згадати закон «Про державну службу» від 2011 року, в якому закріплювалося, що державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби у державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату з коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу [2]. Однак даний закон так і не набрав чинності.

Що ж стосується закону «Про державну службу» від 1993 року, то у ньому взагалі не розкривався зміст поняття «державний службовець». У ньому лише зазначалося, що посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. взагалі не містилося. При цьому посада розумілася як визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [3].

Окрім офіційного, також існує і ряд наукових підходів до визначення поняття «державний службовець». Так, наприклад, В.А. Власов свого часу писав, що державний службовець – це особа, яка виконує безпосередньо чи як допоміжний працівник, постійно або тимчасово, за винагороду службові обов'язки (державні функції) в апараті державної адміністрації (у державному апараті) [4, с. 107]. З позиції В.М. Манохіна, державні службовці – це громадяни, які працюють у державних організаціях, займають у них посади за призначенням, виборами або в іншому порядку, наділені відповідними посадовими повноваженнями, діють від імені і за дорученням держави з метою практичного здійснення її завдань і отримують за свою працю плату [5, с. 122].

О.Ф. Скакун вважає, що державним службовцем є особа, яка обіймає посаду у державному органі та організації, здійснює в установленому законом порядку трудові функції на професійних засадах на основі трудового договору (контракту), одержує заробітну плату з коштів з державного бюджету відповідно до займані посади і підпорядковується службовій дисципліні [6, с. 176]. Державні службовці, на думку дослідниці, характеризуються такими ознаками: має необхідний рівень освіти; обіймає посаду відповідно до кваліфікації і досвіду; володіє інформацією як особливим предметом праці, за допомогою якої впливає на підлеглих (обслуговуваних); підвищує кваліфікацію та своєчасно проходить переатестацію; працює відплатно (одержує заробітну плату) [6, с. 177].

Ю.В. Ковбасюк у своїх працях виходить, переважно, із законодавчого тлумачення державної служби, тим не менш, він наголошує, що з точки зору суспільної місії державної служби, державна служба – це професійна участь громадян у визначенні та здійсненні цілей і функцій держави шляхом реалізації цілей, завдань і виконання функцій органу державної влади. Науковець підкреслює, що перевага такого трактування державної служби полягає в його комплексному інтегрованому змісті. Воно виявляє та забезпечує взаємопов'язане синергетичне функціонування трьох елементів: держави, державного органу й особистості державного службовця і визначає, що головним у професійній участі громадянина на посаді державної служби є здійснення цілей, завдань та функцій держави [7, с. 19].

З точки зору Ю.М. Старилова, державний службовець у широкому контексті – індивідуальний суб'єкт права, який здійснює державні функції не тільки у державних органах, а і в інших

державних організаціях, установах, підприємствах (у цьому випадку державні функції мають, наприклад, соціально-культурний характер, їх здійснюють службовці медичних, виховних, освітніх та інших установ). Між державним службовцем і державою (державним органом) на певному етапі виникає конкретне державно-службове правовідношення, що характеризується наявністю взаємних прав, обов'язків, обмежень і заборон, відповідальності та інших атрибутів правового статусу державного службовця [8, с. 28-29]. У більш вузькому тлумаченні державний службовець, за висловом Ю.М. Старилова, – це особа, яка займає державну посаду державної служби, тобто посаду у системі структурних підрозділів державної адміністрації, і виконує на відплатних засадах (за винагороду, заробітну плату, грошове утримання) функції цього державного органу (управлінські, владні, правоохоронні, що забезпечують здійснення судової влади) [8, с. 29].

Д.М. Павлов пропонує розуміти під державним службовцем як особу, яка займає певну посаду у державних органах або їх апараті, здійснює на професійній основі діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави й наділена у цьому зв'язку відповідними службовими повноваженнями, та одержує за це заробітну плату за рахунок державних коштів [9, с. 46]. О.Ю. Оболенський пише, що державний службовець – це той, хто займає посаду у державних органах та їх апараті з практичного виконання завдань і функцій держави та отримує заробітну плату за рахунок державних коштів. Він має відповідну освіту та професійну підготовку, пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір або прийнятий за іншою передбаченою процедурою [10, с. 84-85]. Поняття державний службовець, наголошує дослідник, можна аналізувати з трьох поглядів:

– державно-правового – державний службовець – це «слуга» держави, наділений нею повноваженнями різного характеру та значення. Службовець представляє державу в її різноманітних як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язках (у відносинах з іншими державами, громадськими і недержавними організаціями);

– адміністративно-правового – державний службовець має «владні, організаційно-розпорядчі повноваження. Він – представник влади, який вживає юрисдикційні заходи і повноваження та застосовує адміністративно-правові санкції;

– кримінально-правового – державний службовець це особливий суб'єкт кримінальної та адміністративної відповідальності [10, с. 85].

С.Д. Дубенко характеризує сутність поняття державного службовця через виокремлення його основних ознак (властивостей), до кола яких вона віднесла такі: держслужбовець – фізична особа, громадянин України, який має відповідну освіту і професійну підготовку та пройшов у встановленому порядку конкурсний добір або прийнятий за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів; держслужбовець є представником державної адміністрації, часткою державної бюрократії, без якої не існує жодне суспільство; всі дії держслужбовця вчинюються від імені держави та за її дорученням; держава контролює діяльність зазначеного службовця та у відповідних випадках застосовує до нього засоби примусу; держслужбовець обіймає посаду лише у державному органі; держслужбовець повинен відповідати вимогам законодавства України про державну службу; він обіймає оплачувану державну посаду державної служби в установленому порядку; спеціальне законодавство визначає зміст діяльності службовця, права, обов'язки, обмеження, гарантії, відповідальність; держслужбовець присвоюється в установленому порядку відповідній посаді і категорії; він виконує державні функції, повноваження державних органів, вирішує державні завдання в економічній, соціальній, адміністративно-політичній сфері; службовець вчиняє дії, які викликають певні юридичні наслідки; діяльність держслужбовця має, як правило, невиробничий характер; вона впливає на свідомість людей, на економічне життя, організацію і діяльність трудових колективів [11, с. 41-42].

З позиції І.П. Грекова, державний службовець – це такий громадянин України, що має належну підготовку і відповідно до укладеного трудового договору займає посаду у державному органі, закладі, підприємстві чи установі з метою платного виконання державних функцій, завдань та повноважень [12, с. 43].

Н.М. Неумивайченко пропонує розуміти під державним службовцем громадянина України, який досяг 18-річного віку, володіє державною мовою, має відповідну освіту і професійну підготовку, виконує обов'язки по займаній державній посаді на державній службі, як правило, на підставі конкурсного відбору й укладення трудового договору, одержує заробітну плату за рахунок державних коштів, підпорядковується обмеженням, встановленим законодавством, і несе спеціальну відповідальність за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов'язків [13, с. 28].

М.І. Іншин, за результатами аналізу наукових точок зору ряду дослідників, дійшов висновку, що найважливішими якостями, ознаками, властивостями державного службовця є такі: а) це фізична особа, громадянин України; б) це особа, яка має необхідну професійну підготовку; в) відповідає усім вимогам законодавства України про державну службу; г) державний службовець займає посаду державної служби; г) йому присвоюється в установленому законом порядку кваліфікаційний розряд (чин, спеціальне звання, клас, ступінь, ранг); д) він виконує державні функції, повноваження державних органів, вирішує державні завдання в економічній, соціальній, адміністративно-політичній сфері (фінансова діяльність держави, розвиток культури, забезпечення громадського порядку й безпеки, митна і банківська справа, боротьба з правопорушеннями, зовнішньополітична діяльність тощо); е) державний службовець у багатьох випадках здійснює дії, які викликають певні юридичні наслідки; є) діяльність державних службовців має, як правило, невиробничий характер; ж) укладає з державними органами трудовий договір [14, с. 159]. Звідси, юрист пропонує наступне визначення поняття державного службовця. Це фізична особа, громадянин України, який, уклавши з державними органами трудовий договір (контракт), займає штатну посаду цього органу, має спеціальну професійну підготовку щодо здійснення від імені держави передбачених посадових функцій та відповідний кваліфікаційний розряд і отримує за свою службу винагороду з державного бюджету [14, с. 159].

Висновки. Отже, аналіз наукових підходів до розуміння змісту поняття «державний службовець», свідчить про те, що хоча правниками і не сформовано консолідованого погляду на це питання, втім, більшість дослідників, як із галузі адміністративного, так і трудового права, під час формулювання визначення означеного поняття користуються одними і тими ж ознаками, а саме держслужбовець: є фізичною особою; є громадянином України; володіє відповідним рівнем професійної підготовки; є виконавцем державних завдань і функцій; є посадовою особою; отримує заробітну плату за рахунок бюджетних коштів.

Також на сторінках правових видань окремими правниками до характеризуючих ознак держслужбовців відносять те, що: вони є представниками держави та виразниками її інтересів; до них застосовується ряд додаткових правових обмежень; користуються посиленними правовими гарантіями; призначаються на посади за конкурсом; їх діяльність має невиробничий характер тощо. Однак, попри більш-менш однакове бачення переліку основних ознак державного службовця як суб'єкта права, слід зазначити, що адміністративісти, як правило, акцентують увагу на тому, що державний службовець виступає виразником публічної волі, що обіймаючи посаду та виконуючи відповідні їй обов'язки, він реалізує завдання і функції держави. Тобто держслужбовець розглядається як функціональна ланка апарату держави.

Натомість представники трудової галузі права, найчастіше наголошують на тому аспекті, що державний службовець виконує завдання та функції держави на добровільній, договірній основі. Виокремлення цієї властивості є дуже важливим моментом з точки зору характеристики державного службовця як суб'єкта трудового права. Адже саме ця властивість свідчить про те, що державний службовець – це насамперед працівник, який виконує суспільно корисну роботу та є членом окремого трудового колективу, а також те, що державний орган, в якому проходить службу державний службовець, у відносинах з останнім виступає як роботодавець, а не суб'єкт публічних (державно-владних) повноважень. Завершуючи дане дослідження, можемо зробити висновок про те, що попри специфіку своїх трудових функцій, державний службовець є повноцінним суб'єктом права і користується більшістю основних прав, що належать іншим категоріям працівників. Разом із тим, у цілях забезпечення належного виконання держслужбовцем своїх трудових обов'язків, спеціальним законодавством за ним закріплюється ряд додаткових прав та обов'язків, а також застосовуються до нього відповідні обмеження.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради, 2016, № 4, ст. 43.
2. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 26, ст. 273.
3. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 52, ст. 490.
4. Власов В.А. Советское административное право / В.А Власов. – М., 1959. – 475 с.
5. Советское административное право / Под ред. В.М. Манохина. – М., 1977. – 544 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге видання. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.

7. Державна служба : [підручник] : у 2 т. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С.М. Серьогін (заст. голови) [та ін.] // Нац. акад. держ. упр. при Президенті України – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
8. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М. : НОРМА, 2002. – 600 с.
9. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина : [конспект лекцій] / Д.М. Павлов. – К. : МАУП, 2007. – 136 с. – Бібліогр. : с. 123–128.
10. Оболенський О.Ю. Державна служба : [підручник] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
11. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С.Д. Дубенко ; заг. ред. Н.Р. Нижник. – К., 1999. – 242 с.
12. Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : дис... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І.П. Греков. – Х., 2003. – 169 с.
13. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Н.М. Неумивайченко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 220 с.
14. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / М.І. Іншин ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 452 с.

УДК 351.74 : 342.922

ЖЕНЕСКУ Е.В.

ВИЗНАЧЕННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ЙОГО СУТНІСТЬ

Наукова стаття присвячена висвітленню стану наукової розробки оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративних послуг в Україні. Розглядаються підходи щодо розуміння категорій адміністративних послуг та оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, дії, бездіяльність, нотаріус, оскарження, органи публічної адміністрації, рішення.

Научная статья посвящена освещению состояния научной разработки обжалования решений, действий или бездействия нотариуса по предоставлению административных услуг в Украине. Рассматриваются подходы к пониманию категорий административных услуг обжалования решений, действий или бездействия нотариуса.

Ключевые слова: услуга, административная услуга, действия, бездействие, нотариус, обжалование, органы публичной администрации, решения.

The scientific article is devoted to coverage of the state of scientific development decisions, action or inaction of a notary to provide administrative services in Ukraine. Approaches to understanding the categories of administrative services and appeal decisions, acts or omissions notary.

Key words: services, administrative services, actions, omissions notary appeal of public administration decisions.

© ЖЕНЕСКУ Е.В. – суддя (Бабушкінський районний суд м. Дніпропетровська)