

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»,
«ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ» ТА «ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЕЦЬ»:
ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ**

У статті розглядається поняття «військова служба» як визначальна ознака терміна «військовослужбовець». Здійснена спроба дослідити риси військової служби та виокремити її серед інших видів професійної служби. Розглядається співвідношення понять публічної, державної, мілітаризованої та військової служби. Аналізується взаємозв'язок понять «публічний службовець», «державний службовець» та «військовослужбовець».

Ключові слова: військова служба, публічна служба, державна служба, цивільна служба, мілітаризована служба, військовослужбовець, публічний службовець.

В статье изучается понятие «военная служба» как определяющий признак термина «военнослужащий». Исследуются особенности военной службы среди других видов профессиональной службы. Рассматривается соотношение понятий публичной, государственной, милитаризованной и военной службы. Анализируется взаимосвязь понятий «публичный служащий», «государственный служащий» и «военнослужащий».

Ключевые слова: военная служба, публичная служба, государственная служба, гражданская служба, милитаризованная служба, военнослужащий, публичный служащий.

This article studies the concept of «military service», which defines the term «serviceman». The author examines features of military service, among other types of professional service. We consider the relationship between the concepts of public, government, militarized and military service. Analyzing the relationship between the concepts of «public servant», «civil servant» and «serviceman».

Key words: public service, government service, military service, civil service, militarized service, serviceman, public servant.

Вступ. Характеризуючи поняття «військовослужбовець», слід відзначити, що визначальною ознакою осіб, які відносяться до цієї категорії, є їх перебування на військовій службі. У ст. 1 Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. № 2232-ХІІ термін «військовослужбовець» сформульований як «особа, яка проходить військову службу» [1].

З метою уточнення характеристики поняття «військовослужбовець» вважаємо за необхідне виокремити цю категорію осіб від інших груп службовців. Це стане можливим завдяки конкретизації змісту поняття «військова служба» як головної ознаки військовослужбовця, вивчення її рис та її співвідношення з іншими видами професійної служби.

Згідно з чинним законодавством військова служба є державною службою особливого характеру, що визначено ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» [1], а також є публічною службою відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [2]. Звідси постає питання щодо розповсюдження дії положень нормативно-правових актів, що регламентують проходження особами державної та публічної служби, на діяльність військовослужбовців. Іншими словами, чи є військовослужбовець державним або публічним службовцем? Цю проблему пропонуємо висвітлити через аналіз понять «військова служба», «державна служба» та «публічна служба», їх співвідношення, а також характеристику цих категорій службовців.

Постановка завдання. Враховуючи викладене, метою статті полягає у тому, щоб на основі аналізу вітчизняної нормативно-правової бази та тлумачення в адміністративному праві понять «військова служба», «публічна служба» та «державна служба» здійснити обґрунтування висновків щодо співвідношення понять «публічний службовець», «державний службовець» та «військовослужбовець».

© БУЛИЧЕВ А.О. – начальник відділу науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства (Державний науково-дослідний інститут МВС України)

© БУЛИЧЕВА Н.А. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри економіко-правових дисциплін (Національна академія внутрішніх справ)

Результати дослідження. Дослідженню зазначеної проблематики приділяли увагу такі вчені, як Ю. Битяк, С. Ківалов, С. Нечаєнко, С. Нечипоренко, В. Тимошук, О. Оболенський, Н. Рунова, А. Школик. Водночас, на відміну від інституту державної служби, що достатньо опрацьований в адміністративному праві, зміст поняття публічної служби лише формується, а пов'язаний з ним термін «публічний службовець» майже зовсім не вивчений.

Досягненню мети слугуватиме вирішення таких завдань: 1) вивчення поняття «публічна служба», її видів та меж, а також змісту терміна «публічний службовець»; 2) характеристика поняття «державна служба» та дослідження змін його нормативно-правового визначення; 3) в результаті порівняльного аналізу співвідношення понять «публічна служба», «державна служба», «військова служба» встановлення взаємозв'язку понять «публічний службовець», «державний службовець» та «військовослужбовець».

Визначення публічної служби, яке надане у п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, не містить будь-яких кваліфікуючих ознак, а складається з переліку певних видів професійної діяльності, серед яких діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [2]. Як зазначено в інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 26 травня 2010 р. № 753/11/13-10, законодавство про публічну службу наразі є розрізненим, не уніфікованим та перебуває на стадії розвитку [3].

Про відсутність єдиного наукового підходу у визначенні сутності понять «публічна служба» та «публічний службовець» свідчить різноманітність поглядів вітчизняних і зарубіжних вчених-юристів у цій галузі. Серед теоретичних розробок указаної проблематики слід відзначити ґрунтовні роботи таких вчених, як В. Тимошук, Ю. Битяк, А. Школик, С. Ківалов, О. Оболенський, М. Карпа, Н. Рунова, С. Нечипоренко, С. Нечаєнко.

Так, С. Нечипоренко звертає увагу на неоднозначність тлумачення терміна «публічна служба» у науково-практичних коментарях Кодексу адміністративного судочинства України. Вчений розглянув науково-практичні коментарі за загальною редакцією Р. Куйбіди (два видання) та за загальною редакцією М. Пасенюка. Узагальнюючи ці роботи, С. Нечипоренко вказує на існування двох підходів тлумачення поняття «публічна служба». У вузькому розумінні науковці пропонують відносити до публічної державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. У широкому розумінні відсутня однаковість тлумачення терміна: вчені досі не визначили єдиного критерію віднесення органів та службовців до публічних [4].

Думки науковців з приводу доцільності впровадження та розробки терміна «публічна служба» також розділилися. Більшість правників висловлюються про те, що поняття «публічна служба» є відносно новим та об'єднує вже розроблені поняття «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування» (або муніципальна служба). Такої думки, зокрема, притримуються Ю. Битяк [5, с. 99] та О. Оболенський [6, с. 205], досліджуючи інститут державної служби; В. Тимошук і А. Школик, вивчаючи проблематику публічної служби в Україні [7, с. 13]; С. Нечаєнко, розглядаючи співвідношення державної та публічної служби [8, с. 145].

Поряд із цим існує думка (П. Вовк) про те, що слід скасувати термін «публічна служба» і застосувати історично, доктринально і законодавчо сформовані терміни «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування», які використовувалися раніше і продовжують використовуватися зараз [9, с. 112].

Різнomanітність поглядів щодо тлумачення поняття «публічна служба» обумовлює неоднозначність тлумачення терміна «публічний службовець», що, як відмічає М. Карпа, належить до системи понять функціонування публічної служби [10, с. 350]. Так, припущення щодо приналежності осіб, що перебувають на публічній службі, до публічних службовців, не буде безумовним, доки не буде нормативно закріплено термін «публічний службовець», якого досі немає в діючих нормативно-правових актах.

Під час реформи державної служби було передбачено прийняття Закону України «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців», який мав би визначити зміст та виокремити цю категорію серед інших службових осіб. Відповідний законопроект за № 4420 був зареєстрований 29 квітня 2009 р., у ньому з метою реалізації антикорупційної політики пропонувалося віднести до публічних службовців осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування [11]. До таких осіб відповідно до п. 1 ст. 2 вищезазначеного законопроекту законотворець відносив службових осіб від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій. Військовослужбовці Збройних сил України та інших військових формувань теж були віднесені до переліку публічних службовців. Цей законопроект на сьогодні не прийнято, останнім етапом проходження є направлення його на повторне перше читання 2 листопада 2010 р.

З приводу тлумачення поняття «публічний службовець» викликає інтерес робота Н. Рунової «Публічна служба в Україні: проблеми дефініції», в якій дослідниця через характеристику публічної служби визначає ознаки публічного службовця та в результаті надає визначення цього поняття: пу-

блійним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду, і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів [12, с. 273]. Не погоджуючись з дослідницею щодо обмеженості публічної служби лише в органах виконавчої влади, слід підтримати думку Н. Рунової щодо доцільності розроблення та прийняття в ході розвитку адміністративного законодавства нормативно-правового акта, присвяченого регулюванню відносин публічної служби і статусу публічних службовців.

Підсумовуючи наведене, ми дійшли висновку, що природним є подальший розвиток інституту публічної служби, уточнення поняття та видів публічних службовців, поступове розширення цієї сфери правовідносин. Найбільш вдалою, на наш погляд, є узагальнена позиція С. Ківалова, який вбачає публічну службу комплексним видом служби, що поєднує політичну (службу на посту Президента України; депутатську службу; урядову службу), державну (адміністративну; спеціалізовану; мілітаризовану), судову та муніципальну службу, кожна з яких репрезентує загальні властивості публічної служби в цілому [13 с. 324]. Таким чином, пропонуємо взяти за основу функціональний підхід та визначити критеріями віднесення служби в тому чи іншому органі або установі до публічної служби, насамперед, такі: 1) спрямованість її на забезпечення публічних інтересів; 2) проходження її в органах (установах), наділених публічними повноваженнями, в тому числі включаючи випадки делегування державних повноважень недержавним установам.

Продовжуючи розгляд військової служби як визначальної ознаки військовослужбовця, слід зазначити, що військова служба належить до державної, яка, в свою чергу, є різновидом публічної служби, про що зазначалося вище. Однак висновок про те, що військовослужбовець є державним службовцем, не є безсумнівним з погляду на тенденції змін, що спостерігаються в адміністративному праві.

Так, існує широке тлумачення терміна «державний службовець». Д. Бахрах, Ю. Старілов та В. Авер'янов до державних службовців відносять всіх осіб, які: по-перше, працюють або служать у державних органах або в апаратах таких органів; по-друге, яким присвоюється або ранг державного службовця, або класні чини, або військові чи спеціальні звання; по-третє, які фінансуються за рахунок державних коштів [14, с. 393]. Ця позиція була розроблена в результаті усталеного в правовій науці підходу, який визначає державну службу як один із видів професійної служби, а саме як врегульовану законодавством професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті з практичного виконання завдань і функцій держави і одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [15, с. 107]. Аналогічне визначення державної служби має Закон України «Про державну службу» в редакції від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII з подальшими змінами та доповненнями [16]. Однак у редакції Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII термін «державна служба» був уточнений таким чином: «Це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави». Фактично це звужує сферу діяльності державних службовців до управлінських функцій, а саме: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [17].

Про так зване вузьке тлумачення державної служби та державного службовця, що взяте за основу законодавцем під час реформування інституту державної служби, свідчить також той факт, що в новій редакції Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII встановлює правове положення державних службовців, до яких відносить громадян України, що займають посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснюють встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримуються принципів державної служби [17].

Якщо перелічені вище зміни опосередковано вказують на те, що правове положення військовослужбовців не в повній мірі відповідає положенню державних службовців, то про їх відокремлення та особливий статус можна зробити висновок після наведеного нижче порівняльного аналізу окремих положень чинної та нової редакції Закону України «Про державну службу». Так, в редакції Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII було змінено раніше існуюче положення ч. 2 ст. 9 Закону України «Про державну службу» № 3723-XI, яким передбачалося розповсюдження норм закону на сферу регулювання правового положення державних службовців, що працюють в апараті судів, органів митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ, якщо інше не

передбачено законами України. Натомість новою редакцією закону, а саме п. 3 ст. 3, визначено, що його дія не поширюється на військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом [17].

З огляду на вищезазначене, вважаємо за доцільне вживати щодо військовослужбовця більш точний термін «державний мілітаризований службовець», враховуючи особливість його правового положення. Це твердження ґрунтується на традиційному поділі державної служби на три види, які мають найбільш характерні особливості: 1) цивільну; 2) мілітаризовану, яка включає і військову службу; 3) спеціалізовану [18, с. 142].

Військову службу адміністративісти відносять до мілітаризованої служби. Відомі праці В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, А. Петришина щодо визначення особливих характеристик мілітаризованої служби. Перераховані вчені розглядають цю службу як один з видів державної, що слід відокремлювати від цивільної та спеціалізованої державної служби. Наприклад, Ю. Битяк, характеризуючи мілітаризовану службу, вказує, що їй притаманно багато особливостей, які знаходять своє відображення в нормативно-правових актах, що встановлюють правове положення цих видів державної служби і відповідних державних службовців. О. Кудашкін також доходить висновку, що особливість військової служби полягає насамперед у її призначенні, що обумовлює порядок зарахування на військову службу, її проходження та припинення [19, с. 188]. Ю. Битяк зазначає: «Те, що мілітаризованим службовцям присвоюються не ранги, а спеціальні звання, говорить про необхідність врегулювання правового статусу цієї групи державних службовців іншими законами, а не Законом про державну службу в Україні. Фактично в нашій державі правове положення осіб, що перебувають на мілітаризованій службі, регулюється так званими «спеціальними» законами» [5, с. 114].

Водночас закономірним вважаємо розглядати мілітаризовану службу лише як різновид державної. Ця позиція пояснюється неможливістю існування окремих мілітаризованих формувань на рівні органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до ст. 17 Конституції України військові формування створені забезпечувати загальнонаціональні інтереси України, а саме: оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Крім того, на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом [20].

Таким чином, в результаті проведеного аналізу було виявлено нагальну необхідність визначення єдиних нормативно закріплених правових засад державної мілітаризованої служби та положення мілітаризованого службовця. Також доцільним вважаємо подальше формулювання об'єднуючого інституту «публічної служби» та розроблення його категорійного апарату.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що на практиці також має спостерігатися певне співвідношення правового становища осіб, які перебувають на службі у публічних органах, забезпечуючи реалізацію публічних інтересів. Слід виробити спільні критерії щодо відбору на публічну службу, її проходження та її припинення, а також вирівняти умови оплати праці та соціального забезпечення за однотипними посадами та видами роботи [14, с. 399]. Також вважаємо обов'язковим при систематизації актів, що регламентують сферу публічної служби, передбачити військову службу як складову публічної та нормативно закріпити категорію військовослужбовців серед переліку публічних службовців.

Список використаних джерел:

1. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446. – С. 1358.
3. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26 травня 2010 р. № 7531113-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10.
4. Нечипоренко С. Зміст служби в органах прокуратури: деякі проблемні питання правового регулювання / С. Нечипоренко // Право і безпека. Науковий журнал. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pib/2010_2/PB-2/PB-2_20.pdf.
5. Битяк Ю. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / Ю. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
6. Оболенський О. Державна служба : [підручник] / О. Оболенський. – К. : КНЕУ. – 2006. – 472 с.
7. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В., Школика А. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
8. Нечасенко С. Співвідношення державної та публічної служби в Україні та країнах Європейського Союзу / С. Нечасенко // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – № 2. – С. 143–146.
9. Вовк П. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П. Вовк. – О., 2009. – 200 с.

10. Карпа М. Теоретичні аспекти поняття «публічний службовець» / М. Карпа // Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 25. – С. 349–357.
11. Про конфлікт інтересів в діяльності публічних службовців: [проект закону] від 29 квітня 2009 р. № 4420 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4420&skl=7.
12. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. Рунова // Публічне право. – 2012. – № 3. – С. 269–274.
13. Козаченко О. Генезис публічного права: від становлення до сучасності / О. Козаченко // Право України – 2011. – № 1. – С. 322–325.
14. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
15. Скакун О. Теорія держави і права : [підручник] / пер. з рос. / Скакун О. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
16. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
17. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – С. 60. – Ст. 43.
18. Петришин А. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : [монографія] / А. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
19. Военное право : [учебник]. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». – М.: «За права военнослужащих», 2004. – Вып. 45. – 640 с.
20. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

УДК 342.9:347.77

ГАРБУЗ Т.О.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ОБ'ЄКТІВ ПРОМИСЛОВОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті розглядаються питання адміністративно-правової охорони об'єктів промислової власності та вносяться пропозиції щодо її удосконалення.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, об'єкти промислової власності, спеціальне законодавство, удосконалення адміністративного законодавства.

В статье рассматриваются вопросы административно-правовой охраны объектов промышленной собственности и вносятся предложения по ее усовершенствованию.

Ключевые слова: административно-правовая охрана, объекты промышленной собственности, специальное законодательство, совершенствование административного законодательства.

The article deals with the administrative and legal protection of industrial property and introduced proposals for its improvement.

Key words: administrative and legal protection, industrial property, special legislation, improve administrative law.

Вступ. Досягнення високого економічного і соціального рівня та підвищення добробуту різних верств суспільства потребує розвиненої та добре налагодженої системи правової охорони інтелектуальної власності, що підтримує і зберігає державний потенціал у зазначеній сфері та сприяє залученню інвестицій, стабілізації економіки. Тільки за таких умов вітчизняні і зарубіжні інвестори можуть бути впевнені в тому, що їх права інтелектуальної власності будуть охоронятись.

© ГАРБУЗ Т.О. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)