

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС; ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 35.08 (477)

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВО ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ОСОБЛИВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРЕДМЕТ ЙОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Тетяна АНЩЕНКО,

здобувач

Запорізького національного університету

SUMMARY

The article is about the allocation of public service law as a separate legal entity, the right to public service is seen as a sub-sector of administrative law, through the analysis of legal acts traced the relationship of the law of public service with the administrative and legal institutions, it is necessary that the right of public service is an integral part of the system of administrative law and justified by placing the right position within the public service system is especially administrative law. Also in the article it is a subject of legal regulation of the right of public service, determined the nature of public service relations and proposed definition of the legal regulation of the rights of public service.

Key words: public service, public law, public service, legal institution, public relations officers, administrative law, especially administrative law.

АНОТАЦІЯ

У статті мова йде про виділення права публічної служби в якості самостійного правового утворення, право публічної служби розглядається як підгалузь адміністративного права, за допомогою аналізу нормативно-правових актів простежується взаємозв'язок норм права публічної служби з адміністративно-правовими інститутами, доводиться, що право публічної служби є невід'ємним елементом системи адміністративного права і обґрунтовується позиція розміщення права публічної служби в межах системи Особливого адміністративного права. Також у статті мова йде про предмет правового регулювання права публічної служби, визначається сутність публічно-службових відносин та пропонується визначення предмету правового регулювання права публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, публічне право, право публічної служби, правовий інститут, публічно-службові відносини, адміністративне право, особливе адміністративне право.

Постановка проблеми. Дослідження питання щодо віднесення права публічної служби до елементів Особливого адміністративного права та визначення предмету його правового регулювання сьогодні є актуальним і доречним як з боку подальшого розвитку і наповнення самого цього правового утворення, так і з боку створення нормативно-правового підґрунтя для регулювання відносин, які виникають у площині справи публічної служби або службового права. Сьогодні серед науковців, які приділяють увагу цій темі, можна назвати Р.С. Мельника, Л.В. Аكوпова, С.С. Чаннова, С.П. Мінасян, М.Б. Добробаба та інших.

Ціль статті. Метою даної статті є доведення існування взаємозв'язку норм права публічної служби з адміністративно-правовими інститутами. Обґрунтування позиції розміщення права публічної служби в межах системи Особливого адміністративного права. Визначення сутності публічно-службових відносин та предмету правового регулювання права

публічної служби. Задля досягнення мети було проведено аналіз нормативно-правових актів, досліджено концепції вчених щодо розгляду права публічної служби як правового інституту, підгалузі адміністративного права, комплексної галузі права. Разом з цим приділено увагу питанню предмета правового регулювання, що дозволить конкретизувати коло суспільних відносин, на які поширюється сфера дії права публічної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання про виділення права публічної служби в якості самостійного правового утворення не є новим для української юридичної науки. Проте ця концепція набула свого подальшого розвитку лише після розпаду СРСР, розвиваючись у працях науковців за трьома основними напрямками, у межах яких право публічної служби розглядається як:

1) правовий інститут [1, с. 19] (інститут адміністративного права [2, с. 27–36] або комплексний правовий інститут [3, с. 69]);

2) підгалузь адміністративного права [4, с. 253];

3) комплексна галузь права [5].

Проаналізуємо кожен з цих підходів, що дозволить нам сформулювати власну позицію з цього приводу.

Для першого з названих підходів є характерним наділення публічної служби ознаками правового інституту. Зауважимо, що автори даної концепції переважно беруть до уваги лише один з видів публічної служби – державну [6] або державну цивільну службу [7, с. 17]. На нашу думку, таке розуміння сутності публічної служби було прийнятним для української правової доктрини лише на початку 90-х років ХХ ст., що було зумовлено низьким рівнем нормативного забезпечення відносин публічної служби та повільним реформуванням системи публічного управління. Вказане підтверджується темпами прийняття нормативних актів, які становлять правове підґрунтя для формування та розвитку публічної служби в Україні, наприклад:

– 1991 р.: Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [8];

– 1992 р.: Закон України «Про військових обов'язок і військовою службу»;

– 1993 р.: Закон України «Про державну службу»;

– 1994 р.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок обчислення стажу державної служби» від 3 травня 1994 р. № 283 [9];

– 1996 р.: Конституція України;

– 1997 р.: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10];

– 1998 р.: Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 [11];

– 1999 р.: Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [12];

– 2000 р.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» від 28 грудня 2000 р. № 1922 [13];

– 2001 р.: закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу»;

– 2005 р.: Кодекс адміністративного судочинства України.

Отже, розвиток українського законодавства здійснювався переважно у напрямку правового забезпечення лише одного з видів публічної служби – державної служби, яку, відповідно, варто розглядати в якості її інституту, бо, інститути права спрямовані на регулювання лише певної групи (виду) взаємозалежних суспільних відносин [14, с. 304].

По-друге, слід звернути увагу й на те, що основною ознакою правових інститутів є регулювання не усієї сукупності якісно однорідних відносин, а лише їх окремих видових особливостей (сторін, ознак), або здійснення особливих завдань, функцій у цьому

регулюванні [15, с. 304–305]. Навіть якщо брати до уваги лише один з видів публічної служби, то в його межах можна виділити власний комплекс складних правових зв'язків: відносини з приводу набуття та припинення статусу публічного службовця, з приводу проходження публічної служби, з приводу атестації, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації публічних службовців, відносини відповідальності публічних службовців та багато інших. Тобто, з розглянутого можна зробити висновок, що правом публічної служби регулюються не окремі видові особливості, а цілий комплекс суспільних відносин.

По-третє, враховуючи вказане та спираючись на аналіз національних нормативно-правових актів, можна вести мову про можливість виділення в межах права публічної служби власних правових інститутів, які містять як загальні для всієї сфери публічної служби правові положення, так і спеціальні, спрямовані на регулювання відносин, обумовлених специфікою її окремих видів.

Отже, в якості проміжного висновку наголосимо на помилковості концепції, згідно з якою нормативно-правове забезпечення відносин публічної служби обмежується рамками правового інституту. Вказане дозволяє нам перейти до аналізу наступного підходу, відповідно до якого право публічної служби розглядається як підгалузь адміністративного права.

Як відомо, підгалузь права не є самостійним правовим утворенням, оскільки вона може існувати лише у межах основної галузі права. Це пов'язано з тим, що основна галузь права містить у собі ряд загальних інститутів, які фактично забезпечують існування підгалузі права. Це відбувається завдяки тому, що норми загальних інститутів доповнюють своєю дією норми підгалузі права під час регулювання відповідної групи суспільних відносин [16, с. 91–92]. Аналогічним чином, за допомогою аналізу нормативно-правових актів, можна простежити неподільний взаємозв'язок, переплетіння та взаємодію норм права публічної служби (службового права) з багатьма адміністративно-правовими інститутами (органи виконавчої влади, правові акти управління, форми та методи управлінських дій, адміністративно-деліктне право, адміністративна юстиція) [17, с. 104]. З огляду на це можна стверджувати, що першою визначальною ознакою підгалузі права є міцний взаємозв'язок останньої із загальними інститутами галузі права, що цілком властиве праву публічної служби, як елементу адміністративного права.

Наступною ознакою можна вважати те, що взаємозв'язок підгалузі права з основною галуззю забезпечується також і за рахунок єдності функціонального призначення. Тобто, підгалузь адміністративного права, будучи системним утворенням, що входить до структури системи адміністративного

права, пов'язана з нею єдиною функцією, навколо якої і відбувається об'єднання усіх норм адміністративного права, усіх його інститутів та підгалузей [18, с. 92]. У даному випадку мова йде про єдність функціонального призначення права публічної служби з адміністративним правом, яке полягає у регулюванні відносин у сфері публічного управління та спрямованості на забезпечення публічних інтересів держави.

Варто відзначити, що відповідність права публічної служби наведеним рисам свідчить про те, що назване правове утворення є невід'ємним елементом системи адміністративного права, а отже може визнаватися підгалуззю останнього.

З огляду на викладене, ми поділяємо позицію вчених, які вказують на сформованість права публічної служби в якості підгалузі адміністративного права [19, с. 253]. У зв'язку з цим можемо стверджувати, що є усі підстави вважати досліджувану концепцію обґрунтованою та актуальною для сучасного стану розвитку нормативно-правового забезпечення відносин публічної служби.

Рухаючись далі, зазначимо, що право публічної служби визнавалось в Україні, як і в Росії, складовою Загального адміністративного права [20, с. 25]. Логіку такого підходу С.Е. Чаннов пояснює тим, що за широтою дії право публічної служби охоплює всю сферу виконавчої влади [21, с. 108], а раз так, то логічним є його розміщення у межах названої частини адміністративного права.

Ми вважаємо цей підхід помилковим, оскільки, по-перше, в межах будь-якої галузі мають місце інститути та/або підгалузі, сфера впливу яких поширюється майже на всі суспільні відносини. Наприклад, зобов'язальне право в межах цивільного, або інститут прав і свобод людини і громадянина у межах конституційного права. Дія згаданих правових утворень поширюється практично на всі сфери суспільного життя та переплітається майже з усіма іншими інститутами та підгалуззями в межах наведених галузей та поза ними. Однак, від цього вони не втрачають свого спеціального статусу та містяться в особливих частинах відповідних галузей права, а не в загальних.

По-друге, Загальне адміністративне право містить у собі правила, принципи, терміни та правові інститути, які мають відношення абсолютно до всіх особливих сфер адміністративного права [22, с. 181], тобто містить загальні засади діяльності органів публічної влади та встановлює принципи правового регулювання останньої. Стосовно права публічної служби, то воно спрямоване на регулювання виключно однієї конкретної сфери адміністративних правовідносин, а його норми не мають характеру базових положень для усіх інститутів (підгалузей) Особливої частини адміністративного права.

По-третє, в умовах адаптації правової системи України до правової системи Європейського союзу, важливим є врахування відповідного європейського досвіду визначення місця права публічної служби в системі

адміністративного права. З цієї позиції варто відзначити, що право публічної служби або службове (чиновницьке) право розглядається європейськими авторами в якості складової частини Особливого адміністративного права [23, с. 69].

У зв'язку з наведеним, вважаємо більш обґрунтованим розміщення права публічної служби в межах системи Особливого адміністративного права. Водночас, обґрунтовуючи доцільність такого підходу, зупинимося також і на питанні предмету названої підгалузі, що дозволить конкретизувати коло суспільних відносин, на які поширюється сфера її правового впливу.

Рухаючись у цьому напрямку, необхідно зауважити, що в наукових джерелах наявний плюралізм підходів до виділення видів службових правовідносин, які складають предмет права публічної служби. Тому, з метою формулювання власної позиції щодо розкриття поставленого питання, пропонуємо ознайомитись із деякими з них. Так, С.П. Мінасян виділяє чотири блоки відносин публічної служби, які формують сферу правового впливу досліджуваної підгалузі адміністративного права:

1) суспільні відносини з формування системи публічної служби, під яким вчений розуміє поділ публічної служби за видовою та ієрархічною ознакою, а також створення основ організації публічної служби, яка включає систему посад, їх розподіл за категоріями та групами, кваліфікаційних вимог до публічних службовців, реєстри посад та посадові регламенти;

2) відносини з приводу формування статусу публічних службовців – комплексна система діалектично взаємодіючих юридичних елементів: права-обов'язки, гарантії-обмеження, заохочення-відповідальність;

3) комплекс відносин з проходження публічної служби: відносини, пов'язані із вступом на службу, просуванням по службі, виконанням посадових обов'язків і припиненням публічної служби;

4) відносини з приводу управління публічною службою: вдосконалення кадрової політики, розвиток законодавства про публічну службу, координація діяльності органів публічної влади з питань приймання на публічну службу, її проходження, припинення, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців [24, с. 28–29].

Однак, ми не можемо погодитись із таким підходом з декількох причин. По-перше, вчений включає до предмету права публічної служби теоретичні конструкції, правові документи та інші категорії, які не є суспільними відносинами у повному їх розумінні.

По-друге, питання організації публічної служби, які включають формування системи посад (їх розподіл за категоріями та групами), кваліфікаційних вимог до публічних службовців та інших, вирішуються за допомогою нормативного процесу регулювання відносин публічної служби, тобто за допомогою прийняття нормативно-правових актів. У цьому ракурсі варто нагадати,

що публічна служба – це професійна діяльність, тобто, вид трудової діяльності людини на посадах в органах публічного управління. З цього випливає, що предмет права публічної служби включає ті відносини, які складаються з приводу здійснення цієї професійної діяльності та безпосередніми учасниками яких є публічні службовці.

По-третє, автор включає до сфери правового впливу права публічної служби питання, які можуть і, власне, є складовими предмету дослідження науки права публічної служби, зокрема: питання поділу публічної служби на види, вдосконалення кадрової політики, розвитку законодавства та інші. Звичайно, якщо розглядати право публічної служби як галузь науки, то її сфера буде значно ширшою та включатиме в себе більшу кількість аспектів, пов'язаних з функціонуванням публічної служби в державі. Однак предмет правового регулювання підгалузі права як сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини, не включає наведених питань.

З огляду на викладене, можемо погодитись з С.П. Мінасяном лише в тій частині, що предмет правового регулювання права публічної служби складає комплекс відносин із проходження публічної служби, зокрема, відносини, пов'язані із вступом на службу, просуванням по службі, виконанням посадових обов'язків і припиненням публічної служби.

Відзначимо, що інші підходи до характеристики сфери правового впливу права публічної служби, що формулюються у наукових джерелах, деякою мірою повторюють розглянуту вище позицію С.П. Мінасяна. О.Ю. Оболенський пропонує виділяти три сфери у системі публічно-службових відносин, а саме:

- 1) формування системи публічної служби;
- 2) створення статусу публічного службовця та гарантій його реалізації;
- 3) механізм проходження публічної служби [25, с. 168].

На наш погляд, таке формулювання суперечить сутності публічно-службових відносин, оскільки публічні службовці не виступають безпосередніми учасниками відносин із формування системи публічної служби або ж механізму проходження публічної служби, тим паче не створюють свій статус та гарантії його реалізації. Усі ці питання вирішуються виключно шляхом закріплення відповідних положень у нормативних документах. Звичайно, вони можуть бути наукою права публічної служби, проте вони не регулюються правом публічної служби як підгалуззю адміністративного права.

З цієї позиції варто звернути увагу на підхід С.С. Чаннова, який відзначає, що предметом права публічної служби (службового права) слід вважати сукупність суспільних відносин, які виникають у процесі організації і функціонування державної і муніципальної служби як видів професійної діяльності [26, с. 40]. На нашу думку, цей підхід є більш наближеним до дійсності, оскільки вчений акцентує увагу на тому, що ці відносини виникають у сфері публічної

служби, професійної діяльності публічних службовців. Однак, на нашу думку, таке формулювання не відповідає на поставлене питання та не відображає сутності тих відносин, що складають предмет права публічної служби.

З огляду на викладене, наступним кроком у напрямку вирішення питання про предмет досліджуваної підгалузі адміністративного права, вбачаємо визначення сутності публічно-службових відносин, на підставі чого ми запропонуємо власне визначення предмету правового регулювання права публічної служби.

Рухаючись у визначеному напрямку, слід підсумувати основні визначальні риси публічно-службових відносин, які випливають з аналізу нормативно-правових актів та сутності публічної служби:

– їх обов'язковими учасниками є публічні службовці, тобто фізичні особи, що мають статус публічного службовця;

– вони складаються, змінюються та припиняються у сфері здійснення професійної (трудової) діяльності на посадах в органах публічного управління.

З наведеного логічно випливає, що публічно-службові відносини становлять три основні групи:

1) відносини, пов'язані з прийняттям на публічну службу та набуттям статусу публічного службовця;

2) відносини з приводу проходження публічної служби;

3) відносини з приводу припинення публічної служби та припинення статусу публічного службовця.

На підставі викладеного можемо запропонувати наступне визначення предмету права публічної служби, а саме – це сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття приватних осіб на публічну службу, проходження та припинення ними служби на посадах публічних службовців.

Висновки. Отже, ознайомившись з предметом правового регулювання та визначивши, яке місце у системі адміністративного права займає право публічної служби, можемо запропонувати наступне поняття останнього – це сукупність правових норм, які утворюють собою підгалузть Особливого адміністративного права та спрямовані на регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття приватних осіб на публічну службу, проходження служби та припинення ними служби на посадах публічних службовців.

Відзначимо, що з огляду на сучасний стан розвитку відносин публічної служби та їх нормативно-правового регулювання можна стверджувати таке: право публічної служби є повноцінною підгалуззю Особливого адміністративного права. Окреслене підтверджується аналізом сучасних концепцій становлення права публічної служби, характеристикою предмету правового регулювання останнього, а також відповідним зарубіжним (європейським) досвідом.

Список використаних джерел

1. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: [підручник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 2-е вид. – О. : Фенікс, 2011. – 688 с.
2. Минасян С.П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / С.П. Минасян. – М., 2005. – 183 с.
3. Мельник Р. Институт державної служби чи службове право? / Р. Мельник. // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 65–70.
4. Добробаба М.Б. Службно-деликтное право как комплексный правовой институт административного права / М.Б. Добробаба // Вестник ВГУ. – 2013. – № 1. – С. 252–264.
5. Дякина И.А. Службное право как комплексная отрасль права : автореф. дис. ... док. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И.А. Дякина. – Р.-н.-Д., 2007. – 38 с.
6. Пархоменко-Куцевіл О. Державна служба як інституційний феномен: понятійно-категоріальний апарат [Електронний ресурс] / О. Пархоменко-Куцевіл // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 1 (4). – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10poipka.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10poipka.pdf).
7. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика : автореф. дис. ... док. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / Л.А. Чиканова. – М., 2005. – 45 с.
8. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України : від 20 грудня 1991 р., № 2011–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
9. Про порядок обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України : від 3 травня 1994 р., № 283 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/283-94-%D0%BF>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21 травня 1997 р., № 280/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України : від 22 липня 1998 р., № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 9 квітня 1999 р., № 586–ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
13. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України : від 28 грудня 2000 р. № 1922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1922-2000-%D0%BF>.
14. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге вид. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
15. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге вид. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
16. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... док. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.С. Мельник. – Х., 2010. – 414 с.
17. Старилев Ю.Н. Службное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? / Ю.Н. Старилев // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3 (26). – С. 99–116.
18. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... док. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.С. Мельник. – Х., 2010. – 414 с.
19. Добробаба М.Б. Службно-деликтное право как комплексный правовой институт административного права / М.Б. Добробаба // Вестник ВГУ. – 2013. – № 1. – С. 252–264.
20. Минасян С.П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / С.П. Минасян. – М., 2005. – 183 с.
21. Чаннов С. Службное право как формирующаяся отрасль российского права / С. Чаннов // Власть. – 2011. – № 1. – С. 105–108.
22. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... док. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.С. Мельник. – Х., 2010. – 414 с.
23. Мельник Р. Институт державної служби чи службове право? / Р. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 65–70.
24. Минасян С.П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / С.П. Минасян. – М., 2005. – 183 с.
25. Оболенський О.Ю. Державна служба : [підручник] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
26. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты : автореф. дис. ... док. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / С.Е. Чаннов. – Саратов, 2010. – 47 с.