

28. Балашов Л.Е. Философия: Учебник / Л.Е. Балашов. – 2-я редакция, с изменениями и дополнениями. – М., 2005. 672 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://scibook.net/page/philosophi/ist/ist-7--idz-ax239.html>.

29. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во Тихомиров М.Ю., 2001. – 652 с.

30. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М.: Юридическая литература, 1979. – 144 с.

31. Козлов Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М.: Юридическая литература, 1976. – 152 с.

УДК 342.9

ЛЮБИМОВ О.К.

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті здійснюється розгляд термінологічного поняття адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні та наголошено на відсутності єдиного розуміння правового статусу державного службовця, що, своєю чергою, є наслідком неоднозначного тлумачення значення та ролі державного службовця у суспільному та державному житті. Досліджено розгляд адміністративно-правового статусу державного службовця у вузькому та широкому розумінні, з точки зору державно-управлінських відносин, як частини загального статусу державного службовця у взаємозв'язку з соціальним значенням державного службовця, його соціальним положенням у суспільстві, з точки зору дослідження ознак та особливостей державного службовця як спеціального суб'єкта публічного права. Автором запропоновано власне розуміння адміністративно-правового статусу державного службовця.

Ключові слова: державний службовець, статус, адміністративно-правовий статус, державний орган.

В статье осуществлено рассмотрение терминологического понятия административно-правового статуса государственного служащего в Украине и отмечено отсутствие единого понимания правового статуса государственного служащего, что, в свою очередь, является следствием неоднозначного толкования значения и роли государственного служащего в общественной и государственной жизни. Рассмотрено административно-правовой статус государственного служащего в узком и широком смысле, с точки зрения государственно-управленческих отношений, как часть общего статуса государственного служащего во взаимосвязи с социальным значением государственного служащего, его социальным положением в обществе, с точки зрения исследования признаков и особенностей государственного служащего как специального субъекта публичного права. Автором предложено собственное понимание административно-правового статуса государственного служащего.

Ключевые слова: государственный служащий, статус, административно-правовой статус, государственный орган.

The article deals with the terminological concept of the administrative and legal status of a civil servant in Ukraine and emphasizes the lack of a unified understanding of the legal status of a civil servant, which in turn is the result of ambiguous interpretation of the importance and role of a civil servant in public and public life. The analysis of the administrative and legal status of a civil servant in the narrow and broad sense, from the point of view of state-management relations as part of the general status of a civil servant, in connection with the social values of a civil servant, his social position in society, from the point of view of the study of signs and features of a civil servant as a special subject of public law. The author proposes a proper understanding of the administrative and legal status.

Key words: *civil servant, status, administrative-legal status, government body.*

Вступ. Державна служба нині перебуває в активному стані реформування, перегляду усталених правових позицій щодо її функціонування, нормативно-правового забезпечення, розроблення та реалізації нових стратегічних програм та планів, удосконалення методів та принципів її діяльності, подальшої модернізації управлінського та адміністративного апарату системи державної служби в Україні. Особливу увагу у процесі реформування системи державної служби варто приділити суб'єкту виконання функцій держави – державному службовцю, його правовому статусу, вимогам та обмеженням до нього, формуванню ефективного апарату державних службовців, оскільки саме вони здійснюють безпосередні функції державної влади та покликані обслуговувати державні та суспільні інтереси. Крім того, варто зазначити, що ефективність державної служби деякою мірою виражається й у безпосередньому ставленні суспільства до державних службовців, місця та ролі представника держави у суспільному та державному житті. Досить важливим та актуальним нині є створення дійсно висококваліфікованого корпусу державних службовців, які б були спроможні надавати якісні управлінські послуги, компетентно здійснювати роз'яснення населенню з приводу порушених питань, виконувати в повному обсязі доручення керівництва, забезпечувати безперебійну та стабільну роботу конкретного органу державної влади тощо.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд термінологічного поняття адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні.

Результати дослідження. Проблема модернізації правового статусу державних службовців в Україні стоїть досить гостро, оскільки, як було зазначено у програмі економічних реформ в Україні на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» успішність реалізації вищезазначеної програми залежить від належного організаційного забезпечення щодо створення професійної та ефективної державної служби [1]. Ми повністю погоджуємося з вищенаведеним, оскільки державні службовці є посередниками у взаємовідносинах між державою та громадянами та виконують роль регулятора суспільних взаємовідносин між державою та суспільством. Варто зазначити, що розвинені країни протягом останніх двох десятиліть підвищили увагу приділяють саме процесам формування та становлення вищого корпусу державної служби як особливого прошарку професійних управлінців для забезпечення безперебійної/стабільної, ефективної та результативної діяльності системи виконавчої влади, який функціонує безсторонньо (неупереджено), виключно на основі професійного підходу та в рамках законодавчого поля, і не залежить від зміни урядів чи політичних керівників [2]. Таким чином, реформування державної служби варто розпочинати з удосконалення правового статусу державного службовця, побудови ефективного та функціонального апарату державного управління, який би складався з висококваліфікованих та професійних державних службовців.

Проблему правового статусу державного службовця в Україні, в тому числі й у процесі законодавчих перетворень, досліджувала значна кількість науковців, серед яких: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, В.М. Корельський, В.К. Малиновський, О.Ю. Оболенський, І.М. Пахомов, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак та ін. Проте, у процесі законодавчих перетворень, реформуванні системи державної служби в Україні в цілому, дана проблематика набуває все більшого значення, потребує більш глибоких та ґрунтовних наукових досліджень. Необхідним нині є визначення основних найбільш перспективних шляхів для реформування правового статусу державного службовця, збільшення їх ролі та значення для суспільного та державного життя, виведення їх на якісно новий рівень соціального буття, що має стати наслідком підвищення ефективності державної служби, більш професійного та компетентного надання адміністративних послуг.

Переходячи до безпосереднього розгляду адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні, варто наголосити на тому, що у науковій літературі відсутнє єдине розуміння правового статусу державного службовця, що, своєю чергою, є наслідком неоднозначного тлумачення значення та ролі державного службовця у суспільному та державному житті. Взагалі термінологічне розуміння поняття «правового статусу» передбачає багатоаспектну та багатоелементну категорію. Згідно із загальною теорією права під терміном «правовий статус (від лат. «становище, стан») розуміють сукупність прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, який в Україні визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України [3, с. 44]. Деякі науковці також при розгляді «правового статусу» обмежуються лише такими компонентами, як права та обов'язки [4, с. 134; 5, с. 225]. Дещо ширше тлумачення надає А.Б. Венгеров, який окреслює правовий статус як сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальності особи, які визначають її правове становище в суспільстві [6, с. 585]. У.І. Ляхович звертає увагу на те, що адміністративно-правовий статус державного службовця є частиною його загального правового статусу, який визначає місце і призначення державного службовця [7]. Ми погоджуємося з таким твердженням, оскільки правовий статус є спеціальним по відношенню до загального, який притаманний всім без виключення особам, та виражає виключно правове становище державного службовця у суспільстві та в окремому державному органі влади. Чим вищий правовий статус державного службовця, тим більш відповідальне місце у системі державної влади він займає. Крім того, науковцями зазначено, що адміністративно-правовий статус державного службовця досить суттєво впливає на функціонування всієї державної служби. Таку позицію висловлює О.В. Литвин, яка пов'язана з низкою обставин, ключовими з яких є такі: 1) державна служба – це, передусім, діяльність окремих людей, котрі своєю працею втілюють у життя повноваження держави, ці люди – державні службовці; 2) функції та завдання державної служби значною мірою корелюють із повноваженнями та обов'язками державних службовців. Якщо останні в чинному законодавстві прописані поверхово і фрагментарно, страждає вся система державної служби; 3) відповідальність державних службовців як складова частина адміністративно-правового статусу є провідним фактором, що мінімізує вірогідність появи правопорушень у діяльності державних службовців і, відповідно, стабілізує та прогнозує функціонування інституту державної служби; 4) корупційні вияви серед державних службовців суттєво підривають довіру суспільства і пересічних громадян на спроби вирішувати свої проблемні питання саме шляхом використання корупційних схем [8, с. 52]. З огляду на наведену позицію, можна впевнено говорити про необхідність та важливість наукового дослідження статусу державного службовця та пошуку нових та перспективних шляхів для його удосконалення в умовах проведення реформи органів державної влади.

Варто зазначити, що правовий статус державного службовця визначає місце та роль державного службовця у конкретно визначеному державному органі, визначає стандарти можливої та необхідної поведінки державного службовця при виконанні ним своїх посадових та службових обов'язків, його взаємодію з іншими державними інститутами та громадянським суспільством тощо. Конструктивною є позиція Л.В. Перевалової, М.Ш. Кияш, О.І. Разіної, які, аналізуючи адміністративно-правовий статус державного службовця, зазначають, що останній передбачає: 1) безпосередню належність за родом професійної діяльності до підготовки, прийняття та впровадження рішень у сфері державного управління, причому ці дії, як правило, мають економічні та соціальні наслідки для всього суспільства або його певної частини; 2) наявність у державного службовця повноважень виступати від імені органу державної влади (тим самим від імені держави), відстоюючи загальнодержавний інтерес; 3) законодавче та нормативно-правове визначення компетентності, повноважень, прав, обов'язків, обмежень і відповідальності згідно зі своєю посадою; 4) належність до особливої професійно-статусної групи, яка складається з професійно підготовлених до державної служби осіб [9, с. 26].

Що стосується термінологічного визначення поняття статусу державного службовця, то з цього приводу також наявні досить неоднозначні наукові позиції вчених. На думку Ю.М. Старилова, правовий статус державних службовців – це зміст (сутність) державно-службових правовідносин, які розкриваються через установлення прав, обов'язків, відповідальності. Зі зміною державно-службових правовідносин змінюється і правовий статус державних службовців, наприклад звільнення, відставка службовця і т. д. [10, с. 318]. Тобто науковцем правовий статус пов'язується виключно з державно-службовими відносинами, перебуванням працівника у трудових чи службових відносинах із державним органом, що, на нашу думку, є доцільним, оскільки

особливість правового статусу державного службовця впливає саме із встановленням зв'язку такого службовця з конкретним державним органом.

Досить цікавим є тлумачення правового статусу державного службовця О.І. Разіною та Л.В. Переваловою, які зазначають, що правовий статус державного службовця як спеціального суб'єкта публічного права – це комплексний показник положення державного службовця в соціальній системі, один із найважливіших параметрів його соціального стану, важливими складовими частинами статусу державного службовця є його позиція в структурі державного апарату та уявлення суспільства про місце, роль і значення даної позиції [9, с. 26]. Науковці у такому разі розуміння правового статусу державного службовця більше пов'язують із соціальним значенням державного службовця, його соціальним положенням у суспільстві. Ми ж вважаємо, що ключовим у визначенні правового статусу державного службовця все ж таким має бути саме наявність трудових чи службових правовідносин із державним органом, а другорядною ознакою вже може стати й соціальне значення державного службовця у суспільстві.

У науковій літературі має місце і розгляд правового статусу державного службовця з точки зору виділення ознак, які притаманні державному службовцю. Так, на думку колективу авторів монографії «Державна служба України: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» Л.Р. Біла-Тіунової, С.В. Ківалова, представник влади характеризується: 1) наявністю владних повноважень, тобто здійснює як державну, так і муніципальну владу; 2) правом вчиняти дії, що породжують правові наслідки для всіх чи великої кількості громадян; 3) незв'язаністю у своїй діяльності відомчими рамками. Під організаційно-розпорядчими функціями треба розуміти юридично значиму діяльність, здатну породжувати, змінювати чи припиняти правовідносини, яка полягає в реалізації управлінської влади щодо підлеглих осіб чи їх трудової (службової) діяльності, а під адміністративно-господарськими функціями – юридично значиму діяльність, здатну породжувати, змінювати чи припиняти правовідносини, яка полягає в управлінні та розпорядженні чужим для себе майном незалежно від форми власності, визначенні правової долі майна [11, с. 183]. Ми підтримуємо наведену вище думку, проте, все ж таки, вважаємо, що зазначений перелік виділених ознак є неповним та повною мірою не відображає сутності правового статусу державного службовця. Зокрема, відсутня така ознака, як здатність особи нести передбачену чинним законодавством юридичну відповідальність, гарантії діяльності державного службовця тощо.

Окремими науковцями дослідження правового статусу здійснюється й шляхом аналізу специфіки праці службовця, яка, на думку І.В. Мегедина та В.В. Ковалика, полягає в тому, що вони: володіють особливим предметом праці – інформацією, яка є засобом їх впливу на тих, ким вони керують; вони обіймають посади в різних органах; характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють, проте службовці працюють і у сфері матеріального виробництва, виконуючи такі специфічні завдання, як організація, управління робочим процесом, дослідницька робота тощо; вони здійснюють владну діяльність і, відповідно, мають організаційно-розпорядчі й адміністративно-господарчі повноваження; мають право в необхідних випадках вжити заходів державного примусу; службовці реалізують свої функції, як правило, на оплатних засадах, за винагороду, працюють у чужих інтересах, тобто виконують волю тих, кому підпорядковані [12, с. 159]. Своєю чергою, М.І. Іншин, досліджуючи правовий статус державного службовця органів внутрішніх справ, наголошує на тому, що статус державних службовців залежить від умов, в яких проходить державна служба. Тому особливості статусу державного службовця можуть визначатися і суспільно-політичною або державно-правовою ситуацією, що виникає об'єктивно, наприклад введення режиму надзвичайного стану, мобілізація, іншими встановленими спеціальними законами адміністративно-правовими режимами. В цих випадках зміст статусу державного службовця може змінюватися; службовці можуть отримувати додаткові права, повноваження; для них можуть встановлюватися особливі умови проходження служби й юридичної відповідальності [13, с. 45]. Взагалі правовий статус державного службовця залежить від багатьох чинників: об'єктивних, суб'єктивних, структурно-функціональних тощо. Важливе місце у цьому процесі відведено державній політиці у сфері забезпечення діяльності державних службовців, організації державної влади у суспільстві, яка, своєю чергою, впливає на результативність роботи державних службовців, удосконалення їх адміністративно-правового статусу, виконання представниками влади організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарчих функцій в окремому державному органі.

Правовий статус державного службовця розглядається з позиції вузького його розуміння. Зокрема про вузький підхід до розуміння правового статусу державного службовця висловлюється

ся Н.Р. Нижник, який формулює визначення правового статусу державного службовця як встановлені та гарантовані державою міри необхідної та можливої поведінки державного службовця в галузі державно-службових відносин [14, с. 166–167]. Але здійснювати розгляд правового статусу державного службовця виключно з точки зору необхідної та можливої поведінки в державно-службових відносинах, на нашу думку, є недоречним, оскільки правовий статус є більш ширшим поняттям та, як мінімум, має включати ще й відповідальність за вчинені державним службовцем дії.

Досить широке визначення адміністративно-правового статусу публічних осіб надає Я.І. Окар-Балаж, який визначає, що адміністративно-правовий статус як спеціальний правовий статус характеризує особу через її права, обов'язки та відповідальність як суб'єкта адміністративного права і забезпечує участь у суспільних відносинах, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод фізичних осіб, при взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства, а також опосередковано у відносинах, які пов'язані у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності, а інколи – у відносинах, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади [15, с. 85]. Ми погоджуємося із вищевикладеним твердженням науковця щодо розгляду правового статусу через його характеристику як прав та обов'язків, взаємодії з іншими органами та інституціями громадянського суспільства та внутрішньо організаційних відносинах та діяльності органів публічної влади. Проте, знову ж таки при розгляді зазначеного поняття не варто нехтувати й такою важливою складовою частиною правового статусу, як відповідальність державних службовців.

На основі вищевикладеного пропонуємо під адміністративно-правовим статусом державного службовця розуміти спеціальну, зумовлену змістом державно-владних правовідносин систему встановлених прав та обов'язків державного службовця, гарантій їх діяльності, які випливають із службово-трудова відносин у сфері державної служби, закріплюються у відповідних нормативно-правових актах та визначають місце, роль і призначення державного службовця у суспільному та державному житті, а також встановлюють рівень його повноважень та юридичної відповідальності.

Серед основних ознак адміністративно-правового статусу державних службовців необхідно виокремити такі: 1) зумовлений змістом державно-владних правовідносин, які виникають між державним органом та державним службовцем; 2) визначається правами, обов'язками та повноваженнями, які має державний службовець; 3) встановлюється зазвичай у межах компетенції діяльності органу державної влади; 4) визначає межі можливої та гарантованої нормативно-правовими актами поведінки державного службовця; 5) окреслює місце та роль державного службовця у самому державному органі та у взаємовідносинах з іншими посадовими особами, органами влади тощо; 6) має правове закріплення у нормативно-правових актах; 7) встановлює рівень повноважень та юридичної відповідальності державного службовця.

Висновки. Підбиваючи підсумки, наголосимо на тому, що правовий статус державного службовця на законодавчому рівні визначається Конституцією України, Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, іншими законодавчими актами, які в подальшому конкретизуються у підзаконних нормативно-правових актах, типових положеннях та інструкціях тощо. Але незважаючи на це, нині адміністративно-правовий статус державного службовця в Україні не відповідає тим стандартам, які передбачені у високо розвинутих зарубіжних державах, тому він потребує удосконалення, шляхом подальшого та поглибленого законодавчого та нормативно-правового закріплення, подальшого дослідження проблем та пошуку шляхів для його модернізації.

Список використаних джерел:

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма реформ в Україні на 2010-2014 роки [Електронний ресурс]. Режим доступу : www.president.gov.ua. варто.
2. Гнидюк Н.А. Вища державна служба: поняття та правовий статус / Н.А. Гнидюк // Державне будівництво. – 2011. – № 2. [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_34.
3. Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М. Правовий статус // Юридична енциклопедія: В 6 т. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – 736 с.
4. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права : навч.-метод. посібник / Л.А. Луць. – К. : Атіка, 2007. – 412 с.

5. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма – Инфра-М, 1999. – 832 с.
6. Венгеров А.Б. Теория государства и права : [учебник для юрид. вузов] / А.Б. Венгеров. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Омега-Л, 2006. – 608 с.
7. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця [Електронний ресурс] / У.І. Ляхович. – Режим доступу : <http://www.dissertation.com.ua/node/675100.html>.
8. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / О.В. Литвин. – Ірпінь, 2009. – 212 с.
9. Перевалова Л.В., Киян М.Ш., Разіна О.І. Проблеми вдосконалення правового статусу державного службовця / Л.В. Перевалова, М.Ш. Киян, О.І. Разіна // Вісник НТУ «ХП». – зб. наук. пр. Темат. вип. : Актуальні проблеми розвитку українського суспільства. – Харків : НТУ «ХП». – 2013. – № 69 (1042). – С. 24–31.
10. Стариков Ю.Н. Служебное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 698 с.
11. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства [монографія] / співавт.: Л.Р. Біла-Тіунова [та ін.] ; за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. – О. : Фенікс, 2013. – 438 с.
12. Мегедин І.В., Ковалик В.В. Особливості правового статусу державного службовця / І.В. Мегедин, В.В. Ковалик // Науково-інформаційний вісник. – 2013. – № 7. – С. 157–163.
13. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ / М.І. Іншин // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 45–50.
14. Нижник Н.Р. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування / Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – 224 с.
15. Окар-Балаж Я.І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві / Я.І. Окар-Балаж // Наше право. – 2015. – № 2. – С. 81–85.

УДК 342.9

МАНЬКУТ А.Ю.

ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ЕСТОНІЇ ТА МОЛДОВИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ

У статті з'ясовано особливості адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів в Естонії та Молдові. Вказано на шляхи запозичення позитивного досвіду цих країн в Україну.

Ключові слова: Естонія, адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, дисциплінарна відповідальність, прокурор.

В статье выяснены особенности административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности прокуроров в Эстонии и Молдове. Указано на пути заимствования положительного опыта этих стран в Украину.

Ключевые слова: Эстония, административно-правовое регулирование, административное законодательство, дисциплинарная ответственность, прокурор.

The article clarifies the peculiarities of administrative and legal regulation of the disciplinary liability of prosecutors in Estonia and Moldova. It is indicated on ways to borrow positive experiences from these countries in Ukraine.

Key words: Estonia, administrative-legal regulation, administrative legislation, disciplinary responsibility, prosecutor.

© МАНЬКУТ А.Ю. – начальник управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні (Прокуратура Львівської області)