

та власності людини. До середини ХХ ст. процес позитування прав людини як опосередковуючих принципів справедливості, охопив галузь міжнародного права. Завдяки Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод (1950), а також іншим міжнародним угодам, що забезпечують реальні механізми колективного здійснення прав, сформульованих у Загальній декларації прав людини (1948), права людини інкорпорується в правові системи держав, що їх підписали.

Надійшла до редколегії 15.05.2000

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

Ю. Битяк, професор НЮА України

Державна служба в Україні, її види

Державну службу традиційно розглядають у трьох аспектах — соціальному, політичному і правовому. Характеризуючи коротко кожний із аспектів державної служби, слід підкреслити, що перший полягає у здійсненні завдань і функцій держави в житті суспільства; другий пов'язаний з формуванням державної влади, її здійсненням відповідними органами (законодавчими, виконавчими, судовими), їх вищим керівництвом, а також Президентом України від імені народу; третій обумовлений державно-правовою природою державної служби, спрямуванням на практичне виконання функцій і завдань конкретних органів апаратом цих органів (державними службовцями) відповідно до статусу конкретного працівника, порядку проходження служби та ін., що завжди вимагає правового регулювання і реалізується за допомогою правових норм. В юридичній науці головна увага приділяється правовій характеристиці державної служби, її адміністративно-правовій формі, що цілком зрозуміло. Протягом значного періоду вітчизняної історії державна служба аналізувалася з позицій її правової форми, найчастіше адміністративно-правової. Певною мірою ці традиції продовжуються. Не викликає сумнівів, що характеристика державної служби лише з позиції притаманних їй організаційно-правових форм не може дати повного уявлення про цю складну соціальну систему, носить дещо односторонній характер, але для практики державного будівництва, виконання функцій держави у справі забезпечення прав і свобод

людини і громадянина, інтересів підприємств, установ і організацій така характеристика має першочергове значення.

Соціальний аспект полягає в тому, що держава повинна турбуватися про підготовку для виконання її функцій відповідних категорій осіб, які на професійній основі зможуть вирішувати комплекс питань, що постають перед державою і суспільством. Соціальний аспект просліджується і в можливостях громадян займатися державною службою та службою в недержавних органах і організаціях. Це право, крім громадянства, не повинно пов'язуватися з іншими факторами — походженням, статтю, соціальним і майновим станом, національністю чи расовою приналежністю тощо. Але при зарахуванні на державну службу освіта, професійна підготовка, у деяких випадках стан здоров'я, дієздатність, судимість та інші повинні обов'язково враховуватися.

Проблеми політичної характеристики державної служби також є важливими для опрацювання її поняття та поділу на види. Політичний аспект зв'язує державу і громадянина, людину — заради кого має діяти держава і перед ким вона відповідальна. Сутність питання тісно пов'язана з розв'язанням проблеми встановлення статусу державних службовців, поділом посад на адміністративні і політичні, відокремленням політичної діяльності від виконання функцій відповідного органу. Важливе значення вона має і з погляду на стабільність, професіоналізм державної служби, встановлення порядку вступу на державну службу, її проходження, припинення та ін. Ні в законодавчому, ні в науковому плані питання про те, які посади належать до політичних, а які — до адміністративних (державної служби), не вирішене. Уявляється, що за основу розгляду цього питання можна взяти якраз політичний аспект державної служби. Він має значення і для такого особливого виду службової діяльності, як патронатна служба.

Цей аспект надає можливість при вирішенні питання про віднесення тих чи інших посад до категорії політичних (а осіб, що їх обіймають, до політиків, політичних діячів) діяти з урахуванням порядку створення органу; його призначення і функцій; місця в системі органів державної влади; порядку визначення посад, призначення на них та звільнення з посад, умов і особливостей

відповідальності; строків перебування на посадах. Зазначені критерії надають можливість дійти певних висновків з цього приводу.

Перше. Народні депутати не є державними службовцями і не можуть бути на державній службі, про що сказано в ч. 2 ст. 78 Конституції України. Вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті, його органах та ін. Одночасно це надає можливість стверджувати, що помічники народних депутатів не перебувають на державній службі і не можуть прирівнюватися до державних службовців. Може йтися лише про патронатну службу особливого характеру, оскільки ці особи не виконують функції держави чи її органів, не перебувають на державній службі, не несуть відповідальності за свою діяльність перед державою тощо.

Друге. Президент України є главою держави, виступає від її імені. Однак порядок його обрання, строк перебування на посаді, порядок відповідальності (політична) та функції, усунення з посади характеризують Президента як політичного діяча. Адміністрація Президента має розглядатися як патронатна служба і фактично є такою, що підтверджується порядком її утворення, спрямованістю діяльності на забезпечення підготовки необхідних матеріалів для Президента, організацію зв'язків з громадськістю, державними і недержавними органами, засобами масової інформації, звільнення з посад.

Третє. До категорії політичних діячів необхідно віднести членів Кабінету Міністрів України — головного центру всієї ланки виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави. Будь-які центральні органи виконавчої влади повинні бути підконтрольні Кабінету Міністрів, компетенція його з приводу спрямування і координації діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади має бути значно розширена стосовно призначення на посади і звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністрів), заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, їх відповідальності, скасування чи зміни актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, реалізації права законодавчої ініціативи та ін. Про політичне забарвлення Кабінету Міністрів України свідчать порядок його формування, підзвітності,

підконтрольності, відставки, а також відставки окремих членів Кабінету Міністрів, відповідальності.

Важливо чітко додержуватися положень Указу Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади” про недопустимість прирівнення будь-яких посад в органах виконавчої влади за статутом до членів Кабінету Міністрів України, і, отже, до міністрів. Це виключить можливість необґрунтованого віднесення інших посад до політичних, а відповідно права керівників інших центральних органів виконавчої влади на патронатну службу або ж дозволить її істотно обмежити. Неконтрольоване віднесення посад до політичних не сприятиме стабільності державної служби, потягне за собою таке збільшення кількості осіб, які перебувають на патронатній службі, що вона на центральному рівні фактично стане вся патронатною, а не державною.

Четверте. Не є державними службовцями судді всіх судів і судді всіх ланок судів. Вони не можуть посідати інші оплачувані посади. Разом з тим судді не можуть бути політичними діячами (політиками). Суди здійснюють лише правосуддя, а професійні судді не можуть належати до політичних партій і профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності і при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Про особливий статус суддів свідчить порядок їх обрання, призначення та звільнення.

П’яте. Не зовсім обґрунтованим є віднесення до політиків глав місцевих державних адміністрацій (особливо районних), що дає їм право на патронатну службу. Перебування їх на посаді не обмежується строком повноважень Президента України, хоча він і призначає на посади та звільняє з посад голів відповідних місцевих державних адміністрацій за поданням Прем’єр-міністра України. Місцеві державні адміністрації (їх глави) не визначають державну політику, а здійснюють її в межах регіону відповідно до Конституції, законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, державних програм, програм соціально-економічного розвитку областей, районів, що затверджуються обласними, районними радами чи територіальними громадами села, селища, міста.

Шосте. До державних службовців не належать члени Верховної Ради Автономної Республіки Крим (АРК) та члени уряду

АРК, що підтверджується порядком формування цих органів, їх функціями, відповідальністю.

Сьоме. Не належать до державних службовців голови сіл, селищ, міст, голови районних та обласних рад, як і службовці їх виконавчих органів (апарату). Їх статус визначається Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Статус службовців цих органів має визначатися Законом, наприклад, “Про службу в органах місцевого самоврядування, виконавчих органах обласних рад”. Нині згідно з постановою Верховної Ради України “Про введення в дію Закону України “Про державну службу” цей статус визначається чинним Законом “Про державну службу”.

Таким чином, всі інші особи, що посідають посади в державних органах (законодавчих, виконавчих, судових) та їх апараті мають бути віднесені до державних службовців, а їх правовий статус — регулюватися загальним Законом “Про державну службу” чи окремими законами про службу у відповідних органах та їх апараті, які б відображали специфіку службової діяльності.

До державних, як уявляється, слід віднести також посади в державних установах, організаціях, на державних підприємствах, оскільки вони фактично виконують функції відповідних адміністрацій (органів управління). До органів виконавчої влади адміністрації державних підприємств, установ і організацій Конституцією України не віднесені обґрунтовано, оскільки їх основні завдання полягають не в здійсненні функцій виконавчої влади, а в забезпеченні управління процесами виробництва, науки, освіти, культури і т. ін. В той же час не має жодних підстав не відносити службовців органів управління ними до категорії державних. У процесі своєї діяльності вони забезпечують виконання державних завдань виробничого, освітнього, наукового та іншого характеру, в тому числі забезпечують кадрами органи виконавчої влади, інші державні органи, а також фахівцями, які в майбутньому виконуватимуть функції законодавчих, виконавчих, судових органів, нормальне їх функціонування. Практика здійснення державної служби в інших країнах показує, що службовці державних підприємств і установ належать до державних (Німеччина, Нідерланди, Австрія та ін.). Звичайно в законодавстві про службову діяльність цих осіб необхідно відображати особливості проходження служби, її характер, призначення тощо.

При розв'язанні проблем державної служби слід урахувати особливості тих правовідносин, які виникають при її здійсненні. З одного боку, державна служба пов'язана з виконанням завдань і функцій держави, а тому в її процесі виникають відносини між державою (в особі її органів, уповноважених осіб) і державним службовцем, який посідає відповідну державну посаду. В цих відносинах державний службовець служить державі, він повинен сумлінно ставитися до своїх обов'язків, добросовісно служити цілям держави, виконувати вказівки вищих керівників. З іншого боку, виникають відносини між державним службовцем і громадянами, державними і недержавними організаціями. Тут державний службовець виступає як слуга народу, який зобов'язаний додержуватися пріоритету прав людини і громадянина, шанобливо ставитися до людей, не допускати дій, що можуть завдати шкоди інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державних службовців тощо. Але і в першому, і в другому випадку повноваження державних службовців повинні бути чітко і однозначно врегульовані законодавством. При цьому якщо в другому випадку пріоритет надається правам і свободам людини і громадянина при виконанні службовцем функцій державної служби, то в першому — інтересам держави, яку він представляє, а відносини характеризуються елементами залежності державного службовця від держави, цілей публічної влади. Сутність законодавчого встановлення статусу державних службовців полягає у створенні гарантій для державних службовців від протиправних дій адміністрації (вищих за посадою осіб) та для громадян від посягань на їх права і свободи з боку державних службовців. Звичайно, віддаючи об'єктивно пріоритет служінню державі, виконанню функцій і завдань органу, в якому службовець проходить службу, він зобов'язаний пам'ятати про конституційні засади щодо пріоритетності прав і свобод людини і громадянина для держави та суспільства і відповідальності держави перед людиною і громадянином, народом України.

Наведеним обумовлюється важливість третього — правового — аспекту державної служби. З цього приводу слід зауважити, що державна служба розглядається як цілісна система, державно-правове явище, комплексний соціально-правовий інститут. Як соціальний інститут державна служба, що вже підкреслювалося, становить

сукупність відносин. Як правовий інститут державна служба являє собою не лише сукупність взаємопов'язаних юридичних норм однієї галузі права (наприклад, адміністративного), а сукупність взаємопов'язаних юридичних норм різних галузей права, що регулюють відносно самостійну групу суспільних відносин, яка об'єктивно склалася.

Норми ж адміністративного права в цьому інституті є найбільш численними. Ними регулюються найважливіші організаційні елементи державної служби — правовий статус посади в державних органах та їх апараті, статус державного службовця і посадової особи, категорії посад і ранги посадових осіб, вимоги до державних службовців, порядок проходження державної служби, організація управління державною службою, проведення атестації державних службовців, адміністративна і дисциплінарна відповідальність державних службовців та ін.

Поділ служби на види пов'язується також з таким аспектом, як місце її проходження. Здійснення служби в недержавних органах та організаціях і державних органах та їх апараті дозволяє говорити про громадську (недержавну) службу і державну службу. Служба в недержавних органах, підприємствах, установах може розглядатися як приватноправовий інститут, і такі відносини є приватноправовими службовими відносинами, що здійснюються в межах, встановлених законодавством, на підставі трудової угоди.

Конституційні засади поділу єдиної державної влади на відповідні самостійні гілки дозволяють також виділити державну службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Служба в органах прокуратури та їх апараті залишається поза межами наведеної схеми, але за своєю сутністю є державною. Чинний Закон України “Про державну службу” цілком однозначно встановив, що регулювання правового становища (статусу) державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України. Організаційно-правовий статус прокурорів, заступників та помічників прокурорів, слідчих прокуратури встановлений Законом України “Про прокуратуру”, статус службовців апарату прокуратури визначається Законом “Про державну службу”, іншими законодавчими актами.

Державна служба організується і здійснюється з урахуванням специфіки сфер і галузей державної діяльності. Що стосується органів виконавчої влади центрального рівня, то нею охоплюються міністерства, державні комітети та інші прирівняні до них органи, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. У цілому її можна поділити на цивільну службу та мілітаризовану.

Цивільна державна служба пов'язується з виконанням однотипних, "стандартних" функцій загального, міжгалузевого і галузевого характеру, яка в принциповому плані не має своєї специфіки. Це служба в апараті Кабінету Міністрів України, міністерствах, державних комітетах та прирівняних до них органах, органах зі спеціальним статусом (коли в цих формуваннях не встановлені спеціальні звання), органах управління АРК, обласних, Київській і Севастопольській міських, районних державних адміністраціях, органах, що створюються Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. До цивільної логічно віднести і службу в державних підприємствах і установах, де відсутні спеціальні звання. Правовий статус категорій посад і рангів у таких органах встановлюється загальним законодавством про державну службу. Специфіка службових повноважень відображається у відповідних законах, актах Президента України чи Кабінету Міністрів України, положеннях про конкретні органи, статутах.

Мілітаризована служба має багато особливостей, які відображаються в нормативно-правових актах, що встановлюють правове становище цих видів державної служби і відповідних державних службовців. До мілітаризованої служби в першу чергу належить служба в органах: Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (воєнізовані формування), Міністерства оборони України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державної податкової адміністрації України, Державної митної служби України, Державного департаменту України з питань виконання покарань, Служби безпеки України, Управління державної охорони України.

До мілітаризованої можна віднести також службу в інших органах виконавчої влади, де встановлені спеціальні звання, — Міністерстві транспорту України, Антимонопольному комітеті України, Державному казначействі України та ін.

Одночасно слід підкреслити, що і політична, і адміністративна, і патронатна служба є одним з важливих видів суспільно корисної, цілеспрямованої діяльності людини, держави і суспільства, зміст якої становить виконання функцій і завдань відповідного органу або організації держави чи суспільства в цілому. Державна служба — це складна, цілісна система, яка має свій зміст і структуру, виступає соціальним явищем зі своїми характерними елементами та якісними особливостями.

Надійшла до редколегії 15.05.2000

О. Дяченко, доцент НЮА України

Адміністративна відповідальність державних службовців та деяких інших категорій осіб

Конституція України закріпила нові засади державної служби. Тепер права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідальна перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Державні службовці — це особи, які, перебуваючи на службі в різних державних органах, виконують завдання і функції держави. Тому саме від того, наскільки сумлінно вони ставляться до виконання своїх обов'язків, залежить стан прав і свобод людей в Україні. Тож не випадково Закон України від 16 грудня 1993 р. “Про державну службу” серед основних обов'язків державних службовців закріпив додержання Конституції України та недопущення порушень прав і свобод людини і громадянина, а серед основних принципів державної служби — пріоритет прав людини і громадянина та персональну відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни.

За порушення державними службовцями прав і свобод людини, які пов'язані з виконанням ними своїх обов'язків, вони підлягають різним видам юридичної відповідальності. Особливе місце серед них посідає адміністративна відповідальність.