

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджуються проблеми адміністративно-правового статусу персоналу державного управління. Аналізується нормативне і доктринальне розуміння категорій «персонал» і «адміністративно-правовий статус». Розглянуто адміністративно-правовий статус осіб, які перебувають на державній службі, а також на службі в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: виконавча влада, державна служба, персонал, службовець, адміністративно-правовий статус, служба в органах самоврядування.



**Гусар Ольга
Анатоліївна,**

*старший викладач
кафедри
конституційного
і адміністративного
права Юридичного
інституту
Національного
авіаційного
університету*

Адміністративно-правовий статус – це системна сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта права. Такими властивостями є детерміновані нормами адміністративного права: 1) компетенція суб'єкта; 2) порядок його утворення і набрання юридичних ознак; 3) назва; 4) місце дислокації; 5) структура; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність.

Адміністративно-правовий статус є невід'ємною й обов'язковою складовою характеристики фізичних і юридичних осіб, інших колективних суб'єктів, у якому відображається їх правова природа і правове становище у конкретних правовідносинах. Одним з таких суб'єктів є персонал державного управління [1, с. 31].

В українському праві під персоналом розуміють сукупність працівників певної галузі (або юридичної особи), які перебувають у організаційно-правовому зв'язку і забезпечують виконання відповідних функцій і завдань [2].

Термін «персонал» використовується у різних нормативних актах. Так, у Повітряному кодексі під авіаційним персоналом розуміються особи, які пройшли спеціальну фахову підготовку, мають відповідне свідоцтво і здійснюють льотну експлуатацію, технічне обслуговування повітряних суден, організацію повітряного руху, технічну експлуатацію наземних засобів зв'язку, навігації, спостереження. Крім авіаційного, виділяється персонал експлуатаційний, персонал забезпечення авіаційної безпеки, персонал

з наземного обслуговування [3]. Закони «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. і «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. регламентують статус обслуговуючого персоналу. Закон «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. до персоналу оператора провайдера телекомунікацій відносить всіх працівників, які перебувають з ним у трудових відносинах. Закон «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005 р. до її персоналу включає: а) осіб рядового і начальницького складу; б) спеціалістів, які не мають спеціальних звань; в) осіб, які працюють за трудовими договорами [4].

Нормативне розуміння терміна і поняття «персонал» створило умови для формулювання відповідної дефініції: «Персонал – основний штатний склад працівників, які виконують функції та завдання, визначені посадовою інструкцією, з метою досягнення поставлених перед ним цілей» [5, с. 66].

У наукових джерелах визначається структура персоналу. На думку Т. Є. Кагановської, персонал державного органу здебільшого складається з трьох частин: політичний персонал, що охоплює тих осіб, що безпосередньо виконують повноваження державних органів; адміністративний персонал, що охоплює державних службовців, які діють у межах державної служби; допоміжний організаційно-технічний персонал, що належить до категорії найманих працівників [6, с. 46].

Нормативна [7] і наукова детермінація персоналу державного управ-

ління обумовили доцільність наукового пошуку щодо встановлення особливостей його адміністративно-правового статусу, насамперед головного його компонента – державних службовців.

Державні службовці становлять соціальну групу суб'єктів права, на яку покладено виконання важливих функцій держави. За висновками Ю. П. Битяка, сукупність державних службовців може розглядатися у широкому і вузькому значенні. В широкому значенні це особи, які здійснюють державні функції не тільки в державних органах, а й в інших державних організаціях (підприємствах, установах). У вузькому – це особи, які займають посади в державних органах та їх апараті [8, с. 114].

Головні статусні властивості державних службовців встановлені Законом України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» (далі – Закон) [9]. Він визначив її принципи, правові та організаційні засади, а також умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу. Таким чином, зазначений Закон встановив нормативні регулятори щодо розмежування державної служби і звичайної трудової діяльності, регламентованої Кодексом законів про працю.

Необхідність такого розмежування зумовлена призначенням державної служби, яке полягає у забезпеченні виконання завдань держави з утвердження прав і свобод людини, охорони і захисту публічних інтересів. Їх практична реалізація покладена на державних службовців – осіб, які перебувають на державній службі.

Вони є кадровим складом чи персоналом державних органів і фактично перебувають на службі у держави на умовах публічно-правового договору з нею.

Їх функції щодо служіння державі об'єктивовані у конкретних посадових обов'язках, які визначають правовий статус відповідної особи у період її перебування на відповідній посаді.

Виходячи з зазначеного, цей Закон врегулює не всі службові відносини між державними структурами (органами, установами, підприємствами, організаціями) і працюючими у них особами. Він стосується лише службовців, які займають особливі посади. Це посади, які визначені законодавством як посади державної служби. Відповідно до цього, суб'єктами відносин державної служби є особи, які на такі посади призначені.

Відмежування посад державної служби від політичних та інших посад у сфері функціонування органів держави здійснено у ст. 2 Закону «Про державну службу». У ній встановлено, що дія цього закону не поширюється на: 1) Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; 2) народних депутатів України; 3) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 4) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 5) суддів; 6) працівників прокуратури, які мають класні чини; 7) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; 8) працівників державних підприємств, установ та

організацій; 9) військовослужбовців, а також осіб органів внутрішніх справ та інших органів (пенітенціарних, МНС, фельд'єгерської служби та ін.), які мають спеціальні звання.

Норми закону закріплюють низку визначень у сфері державної служби. Насамперед це визначення: а) державної служби, б) державного службовця, в) посади державної служби. Державна служба – професійна діяльність державних службовців: а) з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, б) забезпечення її реалізації, в) надання адміністративних послуг. Державний службовець – громадянин України, який: а) займає посаду державної служби, б) одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, в) здійснює встановлені для цієї посади повноваження. Посада державної служби – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, за якою закріплена частка компетенції цього органу у вигляді посадових обов'язків.

Вихідними позиціями щодо регламентації державної служби є встановлення: 1) її принципів і правових засад; 2) умов реалізації права на державну службу; 3) нормативного забезпечення здійснення державної служби; 4) статусу державного службовця; 5) методів і форм управління державною службою.

Принципи державної служби як базові положення, які мають доктринальний і нормативний вимір [10, с. 35], сформульовані у ст. 3 аналізованого Закону. Ними є: 1) верховенство права; 2) патріотизм та

служіння Українському народу; 3) законність; 4) рівний доступ до державної служби; 5) професіоналізм; 6) добросовісність; 7) політична неупередженість; 8) прозорість діяльності; 9) персональна відповідальність державного службовця.

Правові засади державної служби подає ст. 4 «Правове регулювання державної служби» Закону: державна служба регламентується Конституцією України, цим законом, іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби (Національне агентство України з питань державної служби. Утворено Указом Президента України від 18 липня 2011 р), інших центральних органів виконавчої влади, виданими в межах їх повноважень у випадках, визначених законом.

Умови і порядок реалізації громадянами України права на державну службу, в основному, визначені у ст. 15–19 глави першої «Загальні умови вступу на державну службу»; ст. 20–24 глави другої «Конкурс на зайняття вакантних посад державної служби»; ст. 25–26 глави третьої «Призначення на посаду державної служби».

Право на державну службу мають громадяни України, яким: а) виповнилося 18 років; б) які вільно володіють державною мовою; в) відповідають іншим вимогам Закону «Про державну службу».

Важливою умовою реалізації громадянами права на державну службу закон визнає рівень професійної ком-

петентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби (ст. 16). Він визначається якісними і кількісними характеристиками: а) освіти претендента, б) стажу його роботи, в) досвіду його роботи.

Вступ на державну службу відбувається шляхом призначення особи на посаду державної служби. Як правило, умовою призначення на посаду є проходження конкурсного відбору. Конкурс включає: а) іспит, б) співбесіду. Проводить конкурс і приймає відповідне рішення конкурсна комісія.

Комісія може внести пропозицію про призначення на посаду державної служби з випробуванням. Мета випробування – підтвердження рівня професійної компетентності відповідної особи. Строк випробування від 60 до 120 календарних днів.

Обов'язковою умовою призначення на посаду державної служби вперше є складання присяги (ст. 18). Присяга виголошується у присутності державних службовців відповідного підрозділу державного органу. Про складання присяги робиться запис у трудовій книжці державного службовця.

Нормативне забезпечення здійснення державної служби відбувається шляхом визначення у Законі «Про державну службу»: а) класифікації посад державної служби; б) змісту проходження державної служби; в) порядку припинення державної служби; г) особливостей дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Класифікація посад державної служби встановлена ст. 6 Закону «Про

державну службу». Відповідно до неї, всі посади залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків поділяються на п'ять груп. У кожній групі виокремлюються чотири підгрупи. Посади у групах і підгрупах розташовані за адміністративно-службовою ієрархією. Місце посади визначається юридичною силою її компетенції, на яку впливають: а) зміст роботи; б) обсяг повноважень; в) рівень відповідальності. Чим більше юридична сила посадової компетенції, тим вищий щабель ієрархічних сходів вона займає. Сукупність наведених чинників утворює статусні ознаки посад державної служби.

Так, наприклад, керівні посади в Адміністрації Президента України, Раді національної безпеки і оборони України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України віднесені до першої групи. Посади в допоміжних органах, створених Президентом України, – до другої групи. Посади в органах, юрисдикція яких поширюється на територію кількох областей, – до третьої групи. Посади в органах, юрисдикція яких поширюється на територію міста районного значення, – до четвертої групи. Посади, які не передбачають здійснення керівних функцій, – до п'ятої групи.

Зміст проходження державної служби вміщує: а) диференціацію державних службовців шляхом встановлення рангів; б) встановлення правила внутрішнього службового розпорядку; в) оцінювання результатів службової діяльності; г) підвищення рівня професійної компетентності; д) просування по службі;

е) переведення державного службовця; ж) відрядження; з) зміну істотних умов служби; и) стаж державної служби; к) ведення особової справи державного службовця.

На законодавчому рівні визначені головні компоненти адміністративно-правового статусу державного службовця. Ними є: а) права державного службовця; б) обов'язки державного службовця; в) обмеження щодо державної служби.

Права державного службовця формулюються у ст. 10 Закону «Про державну службу». Відповідно до неї він має право: 1) на повагу до своєї особистості, гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб; 2) чітке визначення своїх посадових обов'язків та матеріально-технічне забезпечення їх виконання; 3) доступ до необхідної для виконання посадових обов'язків інформації; 4) оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця; 5) підвищення рівня професійної компетентності за рахунок державних коштів; 6) просування по службі; 7) відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; 8) безпечні умови праці; 9) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри; 10) безперешкодне ознайомлення з документами щодо проходження ним державної служби.

Обов'язки державного службовця формулюються у ст. 11 Закону «Про

державну службу». Відповідно до неї він зобов'язаний: 1) діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; 2) додержуватися принципів державної служби; 3) з повагою ставитися до державних символів України; 4) сумлінно виконувати свої посадові обов'язки; 5) виконувати в межах посадових обов'язків рішення органів влади, а також накази, розпорядження та доручення керівників, надані в межах їх повноважень; 6) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 7) додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця; 8) запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 9) додержуватися правил внутрішнього службового розпорядку; 10) підвищувати рівень своєї професійної компетентності.

Органічною часткою статусу державного службовця є обмеження щодо державної служби. Аналіз чинного законодавства свідчить про наявність двох видів обмежень: по-перше, це обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, по-друге, це обмеження, пов'язані з проходженням служби.

Відповідно до першого виду обмежень на державну службу не може вступити особа, яка: 1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до вироку

суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави; 6) після призначення буде безпосередньо підпорядкована близьким особам; 7) входить до складу виконавчого органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; 8) займається підприємницькою діяльністю; 9) не відповідає вимогам до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи (ст. 16 Закону «Про державну службу»).

Обмеження другого виду поділяються на: а) обмеження загального порядку і б) обмеження щодо запобігання і протидії корупції.

Обмеження загального порядку полягають в тому, що державний службовець, по-перше, не має права організувати страйки та брати в них участь; по-друге, під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій.

Обмеження щодо запобігання і протидії корупції сформульовані у Законі від 7 квітня 2011 р. «Про засади запобігання і протидії корупції» [11]. Зазначений закон встановлює такі види обмежень: 1) щодо використання службового становища; 2) щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 3) щодо одержання дарунків чи пожертв;

4) щодо роботи близьких осіб; 5) щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

Таким чином, антикорупційне законодавство щодо персоналу державної служби виконує важливу статусну функцію по його формуванню, професійному розвитку та раціональному використанню.

Крім державних службовців, до персоналу державного управління необхідно віднести інші категорії службових і посадових осіб, які на професійній основі беруть участь у державному управлінні. На нашу думку, це службовці місцевого самоврядування, які на виконання делегованих повноважень наділяються державно-управлінськими функціями.

Так, відповідно до Закону від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування» [12] службовці місцевого самоврядування здійснюють окремі повноваження органів виконавчої влади.

Безпосередньо такі повноваження регламентовані Законом від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [13]. Це, наприклад, організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг; контроль за дотриманням цін і тарифів; контроль за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій;

вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення та інші. Крім цього, цей закон прямо встановлює, що виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади підконтрольними і підзвітними відповідним органам виконавчої влади.

Таким чином, викладене вже дає підстави для двох висновків. По-перше, головною статусною ознакою персоналу державного управління є наявність державно-управлінських функцій, по-друге, персонал державного управління поділяється на державних службовців і службовців місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Сучасні технології роботи з персоналом : наук. розробка / авт. кол. : С. М. Сербюгін, І. В. Шпекторенко, Н. А. Липовська та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.

2. Коваленко В. Л. Персонал / В. Л. Коваленко // Юридична енциклопедія: В 6 тт. Т. 4. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Видавництво "Українська енциклопедія" імені М. П. Бажана, 2002. – 506 с.

3. Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48–49. – Ст. 536.

4. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30 – Ст. 409.

5. Державна кадрова політика в Україні : стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф.

- Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф.
 К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф.
 Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
6. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кагановська Тетяна Євгенівна. – К., 2012. – 424 с.
7. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. №45/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 4. – Ст. 127.
8. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
9. Офіційний вісник України. – 2012. – № 4 – Ст. 115.
10. Коломієць Т. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права : теоретико-правовий та нормативний аспекти / Т. О. Коломоєць, М. О. Германюк. – Запоріжжя : ЗНУ, 2012. – 216 с.
11. Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
12. Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
13. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Гусар О. А. Административно-правовой статус персонала государственного управления.

В статье исследуются проблемы персонала государственного управления. Анализируется нормативное и доктринальное понимание категорий «персонал» и «административно-правовой статус». Рассмотрен административно-правовой статус лиц, которые находятся на государственной службе; а также в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственная служба, персонал, служащий, административно-правовой статус, служба в органах самоуправления.

Gusar O. A. Administrative and legal status of the public administration personnel.

The paper studies the issues of the public administration personnel. It provides the analysis of the normative and doctrinal understanding of the categories «personnel» and «administrative and legal status». It considers the administrative and the legal status of the individuals in the public service, as well as the individuals, who are serving in the self-governing institutions.

Keywords: executive authority, public service, staff, employee, administrative and legal status, service in the self-governing bodies.

Стаття надійшла до редакції 25.03.2013