

УДК 432.5

Ірина Хомишин

Національний університет "Львівська політехніка",
професорка кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти,
д-р юрид. наук, професорка
khomyshyni@gmail.com
0000-0002-6180-3478

Зоряна Грицак

Національний університет "Львівська політехніка",
студентка гр. ПВ-31
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти

ПОНЯТТЯ, ЕЛЕМЕНТИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

<http://doi.org/10.23939/law2022.33.129>

© Хомишин І., Грицак З., 2022

У статті на основі наукової літератури та чинного законодавства України у сфері державної служби здійснено аналіз змісту правового статусу державного службовця. Наголошено, що правовий статус державного службовця визначає його місце у суспільстві.

Висвітлено ознаки та особливості правового статусу державного службовця. Проаналізовано основні складові (елементи) правового статусу державного службовця. Визначено такі головні елементи правового статусу державного службовця як: обов'язки публічного службовця, права, обмеження, гарантії, соціально-матеріальне забезпечення, відповідальність, а також проведено класифікацію прав та обов'язків держслужбовця.

Наголошено на первинності обов'язків та похідному спрямуванню прав державного службовця.

Зроблено висновок, що зміст і сутність правового статусу державних службовців визначають його основні права та обов'язки, обмеження, гарантії та відповідальність.

Ключові слова: правовий статус, права та обов'язки, спеціальні обмеження, політична неупередженість, відповідальність.

Постановка проблеми. Правовий статус державних службовців сьогодні заслуговує особливої уваги, адже це особливий вид спеціально визначених і гарантованих державою норм, що характеризують місце державного службовця в суспільстві. Правовий статус державного службовця відіграє ключову роль в правовому інституті державної служби. Особливістю правового статусу державних службовців, що відрізняє його від правового статусу звичайного громадянина є первинність обов'язків та похідне спрямування прав.

Аналіз дослідження проблеми. Вагомий внесок у дослідження питань державної служби, правового статусу державного службовця зробили такі вітчизняні науковці, вчені, фахівці, як: В. Костюк, І. Воробйова, І. Іншин, Ю. Ковбасюк, Ю. Лихач, О. Любимов В. Малиновський, О. Оболенський, С. Серьогін В. Тимошук, А. Школик, та інші. На жаль, єдиного закріпленого законодавством визначення поняття правового статусу державного службовця сьогодні не існує, тому в наукових працях можна зустріти безліч трактувань цього поняття.

Мета статті: аналіз поняття правового статусу державного службовця, визначення особливостей його основних елементів, які розкривають його зміст.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус державних службовців в Україні визначається та регулюється Конституцією України, Законом України “Про державну службу” та іншими нормативно-правовими актами. Правовому статусу державного службовця присвячений розділ другий Закону України “Про державну службу”, який визначає права, обов’язки державного службовця та виокремлює принцип політичної неупередженості як необхідної умови його дотримання державним службовцем під час службової діяльності.

Будь-яка особа, в тому числі й державний службовець, має певне правове становище (сукупність законних свобод, прав, обов’язків тощо), яке й називається правовим статусом особи.

На думку В.Я. Малиновського, правовий статус державного службовця – правовий інститут, що складається із сукупності прав, обов’язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами і гарантовані авторитетом держави [1, с. 93].

Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін визначили правовий статус державного службовця як комплекс його прав та обов’язків, установлених законодавством, колективним і трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в системі державної служби. Статус державних службовців залежить від умов, у яких проходить державна служба. Тому особливості статусу державного службовця можуть визначатися як суспільно-політичною, так і державно-правовою ситуацією, що виникає об’єктивно [2**Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 25].

Любимов О.К. дійшов висновку, що правовий статус публічного службовця в Україні – це спеціальний правовий статус, який урегульовується трудовим і адміністративним законодавством, зумовлюється змістом публічно-владних правовідносин, юридичної природою публічної служби й відображає правосуб’єктність, права й обов’язки публічного службовця, гарантії діяльності, які впливають із службово-трудова відносин у сфері публічної служби, а також юридичну відповідальність за неналежне виконання покладених обов’язків, сукупно характеризує правове становище (місце, роль і призначення публічного службовця в суспільному та державному житті, у конкретних правовідносинах) державних службовців і службовців в органах місцевого самоврядування [3, с. 102].

Ю. Лихач та інші науковці зазначають, що правовий статус державного службовця, як спеціального суб’єкта публічного права обумовлений змістом державно-службових правовідносин. Він характеризується сукупністю прав, обов’язків, повноважень та обмежень [4, с. 20].

Науковці Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін характеризують правовий статус державних службовців такими ознаками: 1) їхні права та обов’язки встановлюються, як правило, в межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі; 2) діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер; 3) службові права та обов’язки державних службовців характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їхні права одночасно є обов’язками, оскільки вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов’язки – правами, адже в протилежному разі обов’язки неможливо буде виконати; 4) здійснення службовцем своїх прав та обов’язків гаран-

тується законодавством; 5) законні приписи і вимоги державного службовця повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані [2, с. 26].

На думку В. Костюка, І. Воробійової, правовий статус державного службовця зумовлений: реалізацією громадянами права на державну службу та права на працю; регламентується через призму законодавства про державну службу та трудового законодавства; виступає правовим базисом правосуб'єктності державного службовця; його ядром виступає система прав, гарантій, обов'язків та відповідальності; включає систему обмежень (заборон), відповідно до законодавства [5, с. 137].

В. Я. Малиновський вважає, що основними елементами правового статусу державного службовця є: 1) цілісність, системність правового статусу державного службовця, співвідношення повноважень посади, яку він обіймає, з правами й обов'язками, що випливають із факту перебування на державній службі; 2) установлені стимули для посилення мотивації державного службовця до високопрофесійної, результативної та високоякісної роботи; 3) механізми юридичної відповідальності державних службовців через інститути дисциплінарної, матеріальної, адміністративної, кримінальної відповідальності, норми трудового, фінансового, економічного права; 4) забезпечення стабільності статусу державного службовця та відповідних гарантій, соціального захисту [1, с. 93].

Тимошук В. П., Школик А. М. зазначили, що основу правового статусу публічного службовця визначають такі елементи, як обов'язки публічного службовця, права, обмеження, гарантії, соціально-матеріальне забезпечення, відповідальність, що в сукупності забезпечують відповідне правове положення особи у публічно-службових відносинах і створюють умови для виконання завдань і функцій держави [6, с. 70].

М. І. Іншин для чіткого визначення правового статусу державного службовця виділяє серед елементів його статусу загальні та особливі (основні, неосновні або додаткові) права, обов'язки та обмеження, гарантії, економічне забезпечення та відповідальність [7, с. 45].

Частиною 1 статті 7 ЗУ "Про державну службу" закріплено основні права державного службовця, а саме право на:

- 1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;
- 2) чітке визначення посадових обов'язків;
- 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;
- 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення);
- 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;
- 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;
- 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;
- 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;
- 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом;
- 10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;
- 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону;
- 12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;
- 13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри [8].

Ю. Лихач та інші групують права державного службовця за такими критеріями:

- 1) права державного службовця як людини і громадянина;
- 2) права, пов'язані з проходженням державної служби;
- 3) права, які гарантують соціальний і правовий захист.

Другим елементом правового статусу державного службовця є його обов'язки, які Ю. Лихач поділяє на загальні та спеціальні [3, с. 21].

Він вважає, що спеціальні обов'язки державних службовців визначені статтею 8 ЗУ "Про державну службу", а саме:

- 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;
- 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;
- 4) з повагою ставитися до державних символів України;
- 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;
- 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;
- 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення);
- 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;
- 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;
- 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;
- 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;
- 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;
- 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [8].

Наступним елементом правового статусу державного службовця треба виділити спеціальні обмеження, які тісно пов'язані із політичною неупередженістю державного службовця.

Підтвердженням цього є ч. 3 ст. 10 ЗУ "Про державну службу", відповідно до якої державний службовець не має права:

- 1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії "А". На час державної служби на посаді категорії "А" особа зупиняє своє членство в політичній партії;
 - 2) обіймати посади в керівних органах політичної партії;
 - 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії "А";
 - 4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;
 - 5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.
- Державний службовець також не має права організовувати і брати участь у страйках та агітації [8].

Обмеження також передбачено статтями 22-27 ЗУ "Про запобігання корупції", відповідно до яких існують обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища,

обмеження щодо одержання подарунків, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, обмеження спільної роботи близьких осіб [9].

Хоча статтею 38 Конституції України передбачено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, але все ж у ч. 2 ст. 19 ЗУ “Про державну службу” зазначено, що на державну службу не може вступити особа, яка:

- 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- 3) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
- 5) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- 6) має громадянство іншої держави;
- 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;
- 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України “Про очищення влади” [8; 10].

Ще одним елементом правового статусу державного службовця можна визначити підпорядкування державного службовця та виконання наказу (розпорядження), доручення, передбачені статтею 9 ЗУ “Про державну службу”, відповідно до якої державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, чи особі, визначеній у контракті про проходження державної служби (у разі укладення). Державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень.

І ще один елемент правового статусу державного службовця виділяє стаття 11 ЗУ “Про державну службу” – захист права на державну службу. У разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації [8].

Деякі науковці серед елементів правового статусу виділяють ще відповідальність державного службовця. Зокрема, глава 2 і 3 розділу 8 ЗУ “Про державну службу” виділяють 2 види відповідальності державних службовців: дисциплінарну і матеріальну.

Дисциплінарна відповідальність відповідно до ч. 1 ст. 64 ЗУ “Про державну службу” настає за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець [8].

А ст. 65-1 ЗУ “Про запобігання корупції” передбачає ще кримінальну, адміністративну та цивільно-правову відповідальність державних службовців [9].

Висновки. З огляду на вищезазначене, варто відзначити, що існує безліч трактувань поняття правового статусу державного службовця, зміст якого полягає у сукупності прав та обов'язків державного службовця, а також певних обмежень щодо державного службовця. Правовий статус як і будь-яке явище характеризується певними ознаками та має свою структуру. До структури правового статусу входять такі елементи: права, обов'язки, обмеження (заборони), підпорядкування та виконання доручень, захист права на державну службу, відповідальність державного службовця. Важливим є те, що завдання та функції державної служби за своєю природою зумовлюють необхідність закріплювати спочатку службові обов'язки і лише потім – службові права. Обов'язки державного службовця визначають сутність його службової діяльності, окреслюють коло

поставлених завдань, визначають межі необхідної службової поведінки. Права ж спрямовані на забезпечення належних умов здійснення службової діяльності, створення реальних можливостей для здійснення службових завдань.

На сьогодні не існує єдиного кодифікованого акту, який би регулював інститут державної служби, тому питання правового статусу державного службовця регулюється в першу чергу Основним Законом України, а також ЗУ “Про державну службу”, одним із основних законів в цій сфері, а також низкою інших нормативно-правових актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підруч. К.: Видавничий дім “Кондор”, 2018. 312 с.
2. Державна служба: підруч.: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), [та ін.]. К.; Одеса: НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.
3. Любимов О. К. Універсальна модель правового статусу публічного службовця за законодавством України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 2. С. 98- 103.
4. Посібник для керівників державної служби / [Ю. Лихач (кер. авт. колективу), М. Канавець, Р. Попов, А. Малюга, Н. Шамрай, С. Гербеда, А. Мацокін, Н. Чермошенцева, С. Селіванов, Н. Щербак, В. Дівак, Г. Третяченко, Ю. Єрченко, М. Постоловська, О. Бутенко, Л. Михалик ; за заг. ред. Н. Алюшиної]. К.: ТОВ “ВІСТКА”. 2020. 422 с.
5. В. Костюк, І. Воробйова. Засади правового статусу державного службовця: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 1 (29). С. 134- 142.
6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.
7. Іншин М. І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2006. № 1. С. 45- 50.
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889 – VIII. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 18.03.2022).
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700 – VII. Дата оновлення: 13.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 18.03.2022).
10. Конституція України: Основний Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

REFERENCES

1. Malynovs'kyj V. Ya. (2018). *Publiczna sluzhba v Ukraini : pidruch.* [Public service in Ukraine: a textbook]. K.: Vydavnychij dim “Kondor”, 312 p. (in Ukrainian).
2. *Derzhavna sluzhba* : pidruch. [Public service: textbook]: u 2 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; redkol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova), O. Yu. Obolens'kyj (zast. holovy), S. M. Ser'ohin (zast. holovy) ta in. K.; Odesa: NADU, 2013. T. 2. 348 p. (in Ukrainian).
3. Liubymov O. K. (2020). Universal'na model' pravovoho statusu publichnoho sluzhbovtsia za zakonodavstvom Ukrainy [Universal model of legal status of a public servant under the legislation of Ukraine]. *Naukovyj visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, 2, 98- 103. (in Ukrainian).
4. *Posibnyk dlia kerivnykiv derzhavnoi sluzhby* [A guide for civil servants] / Yu. Lykhach (ker. avt. kolektyvu), M. Kanavets', R. Popov, A. Maliuha, N. Shamraj, S. Herbeda, A. Matsokin, N. Chermoshentseva, S. Selivanov, N. Scherbak, V. Divak, H. Tretiachenko, Yu. Yerchenko, M. Postolovs'ka, O. Butenko, L. Mykhalyk; za zah. red. N. Aliushynoi (2020). K.: TOV “VISTKA”, 422 p. (in Ukrainian).
5. V. Kostiuk, I. Vorobjova. (2018). Zasady pravovoho statusu derzhavnoho sluzhbovtsia: naukovoteoretychnyj aspekt [Principles of legal status of a civil servant: scientific and theoretical aspect]. *Publichne pravo*, 1 (29), 134- 142 (in Ukrainian).
6. *Publiczna sluzhba. Zarubizhnyj dosvid ta propozyzii dlia Ukrainy* [Public service. Foreign experience and proposals for Ukraine] / za zah. red. Tymoschuka V. P., Shkolyka A. M. (2007). K.: Konus-Yu, 735 p. (in Ukrainian).
7. Inshyn M. I. (2006). Poniattia ta elementy statusu derzhavnoho sluzhbovtsia orhaniv vnutrishnikh sprav [Concepts and elements of the status of a civil servant of internal affairs bodies]. *Forum prava*, 1, 45- 50 (in Ukrainian).

8. On public service: Law of Ukraine No. 889 – VIII (2015, December 10). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (in Ukrainian).
9. On the prevention of corruption: Law of Ukraine No. 1700 – VII (2014, October 14). Retrieved from: URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (in Ukrainian).
10. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine No. 254к/96-VR (1996, June 28). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (in Ukrainian).

Дата надходження: 11.01.2022 р.

Iryna Khomyshyn

Lviv Polytechnic National University,
Professor of the Department of Administrative
and Information law of
Educational Institute of Law and Psychology,
Sc. D.

Zoryana Gritsak

Lviv Polytechnic National University,
student of gr. PV-31,
Educational Institute of Law and Psychology

CONCEPTS, ELEMENTS AND FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS

The article analyzes the content of the legal status of a civil servant based on scientific literature and current legislation of Ukraine in the field of civil service. It is emphasized that the legal status of a civil servant determines his place in society.

The features and peculiarities of the legal status of a civil servant are highlighted. The main components (elements) of the legal status of a civil servant are analyzed. The main elements of the legal status of a civil servant are defined as: duties of a civil servant, rights, restrictions, guarantees, social and material security, responsibility, as well as the classification of rights and responsibilities of a civil servant.

Emphasis is placed on the primacy of responsibilities and the derivative direction of the rights of civil servants. It is concluded that the content and essence of the legal status of civil servants determine its basic rights and responsibilities, restrictions, guarantees and responsibilities.

Key words: legal status, rights and responsibilities, special restrictions, political impartiality, responsibility.