

Савіцька В. В.,
*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

STATE SERVICE IN UKRAINE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Стаття присвячена дослідженню особливостей діяльності державної служби в Україні та впливу норм адміністративного права на державну службу. Підкреслюється, що на сьогодні державна служба охоплює різні сфери суспільно-корисної діяльності, яка забезпечує реалізацію державної політики, що потребує організаційного та правового впливу держави на діяльність державної служби. Відмічено, що діяльність державної служби охоплює предмет регулювання суспільних відносин, що регулюються нормами права. Серед значної нормативно-правових актів, що регулюють відносини діяльності державної служби, провідну роль відіграють норми адміністративного права. В рамках цієї статті, з метою кращого розуміння змісту сутності адміністративно-правового регулювання діяльності державної служби, авторка намагається проаналізувати та розкрити поняття «адміністративно-правове регулювання» через змістовний аналіз наукових праць в яких розкривається поняття «правове регулювання», яке є особливою категорією. З метою з'ясування сутності адміністративно-правового регулювання державної служби та діяльності державних службовців проаналізовано Закон України «Про державну службу», який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, Закони України: «Про правовий режим воєнного стану»; «Про запобігання корупції»; «Про очищення влади», а також інші нормативно-правові акти, на підставі аналізу норм яких встановлено, що відносини державного службовця охоплює процес державної служби із вступу, проходження та припинення державної служби. Підкреслено, що у регулюванні відносин державної служби важливу роль відіграють норми адміністративного права. Зроблено висновок, що процес державної служби та правовідносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби, регулюються нормами права, серед яких норми адміністративного права відіграють провідну роль в регулюванні відносин державної служби. Надано авторське визначення поняття «адміністративно-правове регулювання державної служби».

Ключові слова: *державна служба, правовідносини, державний службовець, норми права, адміністративно-правове регулювання.*

The article is devoted to the study of the peculiarities of the state service in Ukraine and the influence of administrative law norms on the state service. It is emphasized that today the civil service covers various spheres of socially useful activity, which ensures the implementation of state policy, which requires organizational and legal influence of the state on the activities of the civil service. It is noted that the activities of the civil service cover the subject of regulation of social relations regulated by the norms of law. Among the significant regulatory legal acts regulating the relations of the state service, the norms of administrative law play a leading role. Within the framework of this article, in order to better understand the content of the essence of the administrative and legal regulation of the activities of the civil service, the author tries to analyze and reveal the concept of “administrative and legal regulation” through a substantive analysis of scientific works in which the concept of “legal regulation”, which is a special category, is revealed. In order to clarify the essence of the administrative and legal regulation of the state service and the activities of state servants, the Law of Ukraine “On Civil Service” was analyzed, which defines the principles, legal and organizational foundations for ensuring a public, professional, politically impartial, effective, citizen-oriented civil service, the Laws of Ukraine: “On the Legal Regime of Martial Law”; “On Prevention of Corruption”; “On Purification of Power”, as well as other regulatory and legal acts, based on the analysis of the norms of which it was established that the relations of a state servant cover the state service process of entering, passing and terminating state service. It was emphasized that the norms of administrative law play an important role in regulating civil service relations. It was concluded that the state service process and legal relations arising in connection with entering, passing and terminating state service are regulated by the norms of

law, among which the norms of administrative law play a leading role in regulating state service relations. The author's definition of the concept of "administrative and legal regulation of state service" is provided.

Key words: state service, legal relations, civil servant, legal norms, administrative and legal regulation.

Постановка проблеми. Державна служба є невід'ємним і провідним учасником виконання функцій і завдань держави, є рушійною силою соціально-економічних і державно-управлінських реформ, відіграє одну із ключових ролей суспільно-корисній діяльності, що у свою чергу потребує організаційного та правового впливу держави на діяльність державних службовців. Широкий аспект діяльності державної служби характеризується значною розгалуженістю різних за своєю спрямованістю нормативно-правових актів, різної галузевої належності, серед значної кількості яких, провідну роль відіграють норми адміністративного права. Зважаючи на вищевикладене, надзвичайної актуальності набуває питання дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні.

Стан наукової розробки проблематики. В адміністративно-правовій літературі існує чимало наукових праць присвячених державній службі, які розглядали вчені правознавці як: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Галунько, В. Гаращук, А. Грищук, Ю. Даниленко, О. Дрозд, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Пухтецька, О. Світличний, Ю. Шовкун та інші. Однак недостатньо уваги приділено питання впливу норм адміністративного права на діяльність державної служби як складової адміністративно-правового регулювання.

Метою роботи є дослідження державної служби як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Частина перша ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], визначає поняття державної служби, як публічної, професійної, політично неупередженої діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави. Відповідно, держава покладає на державних посадовців виконання завдань, залежно від визначеної законом категорії державної служби, які витікають із визначених нормативно-правовими актами повноважень.

Державна служба охоплює різні сфери суспільно-корисної діяльності, яка забезпечує

реалізацію державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних завдань, що потребує організаційного та правового впливу держави на діяльність державної служби. Важливо також відмітити, що діяльність державної служби охоплює предмет регулювання суспільних відносин, що регулюються нормами права. Серед значної нормативно-правових актів, що регулюють відносини діяльності державної служби, провідну роль відіграють норми адміністративного права.

З метою кращого розуміння змісту сутності адміністративно-правового регулювання діяльності державної служби необхідно розкрити поняття категорії, «адміністративно-правове регулювання». Зясовуючи дослідження змісту цієї категорії, слід зазначити, що це поняття охоплюється терміном «правове регулювання», яке «є особливою категорією, яка очолює специфічний понятійний ряд: «механізм правового регулювання», «правові способи», «правовий режим» тощо [2, с. 22–23].

В юридичній літературі ми може знайти різні доктринальні підходи до визначення поняття «правове регулювання». Використовуючи феноменологічний підхід, слід уточнити розуміння поняття «регулювання», яке юридичний словник відзначає, що правове регулювання – це регулювання суспільних відносин, що здійснюється за допомогою права та всієї сукупності правових засобів [3, с. 589].

О. Скакун під правовим регулюванням пропонує розуміти здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток [4, с. 448].

Інші науковці визначають предмет правового регулювання як конкретні вольові суспільні відносини та виділяють такі його властивості: а) суспільні відносини мають вольовий характер, тобто право регламентує лише свідомі та вольові дії людей (психічно хворі, обмежені в дієздатності особи, люди під гіпнозом не можуть усвідомлювати свої дії, а тому їхня поведінка не може регулюватися нормами права); б) право регулює лише ті суспільні відносини, що об'єктивно потребують регуляції

та можуть бути об'єктом такого регулювання; в) право регулює найбільш важливі суспільні відносини, що мають значення для всіх суб'єктів правовідносин [5, с. 101].

Не вдаючись до подальшого пошуку наукових позицій щодо визначення поняття «праве регулювання», слід погодитися із позицією науковців, що «поняття правового регулювання є багатостороннім та може бути розглянуте із багатьох сторін, але необхідно погодитися із тим, що все ж таки, це процес регулювання відносин, які існують та виникають у суспільстві, то це регулювання здійснюється саме завдяки праву. І з цього розуміння випливає предмет правового регулювання, під яким розуміється сукупність однорідних суспільних відносин, які регулюються встановленими нормами права. Безпосередньо предмет правового регулювання вказує на групу правових суспільних відносин, які піддаються регулюванню» [6, с. 18].

Нинішній розвиток суспільства дає підстави стверджувати, що процеси, які нині відбуваються в Україні, впливають не лише на управлінські відносини, а й на всі елементи механізму державної влади [7, с. 153].

Взявши за основу вищенаведені думки, підкреслимо, що діяльність державної служби неможлива без правового регулювання, саме за допомогою норм права забезпечується реалізація державної політики, виконання законів та інших нормативно-правових актів. Правове регулювання надає можливість здійснювати державне управління, державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства, а також здійснювати реалізацію інших повноважень державного органу, визначених законодавством. Правове регулювання визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства.

Отже, наявні підходи у визначенні правового регулювання, також можна застосувати при визначенні адміністративно-правового регулювання, яке у широкому його значенні охоплює ширіше коло суспільних відносин задля досягнення цілей державної політики, яка здійснюється шляхом реалізації визна-

чених законодавством повноважень, сукупності заходів і способів її реалізації, конкретизуючи її нормами адміністративного права. Про важливу роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин говорить професор В. К. Колпаков, який зазначає, що спостерігається «проникнення» адміністративного права в сферу інших правових галузей. В основі такого явища лежить фактична наявність управлінських відносин у предметі тієї чи іншої галузі права. Адміністративне право з урахуванням специфічних особливостей державно-управлінської діяльності як правової форми реалізації виконавчої влади, охоплює своїм регулятивним впливом надзвичайно широке коло суспільних відносин управлінського типу [8, с. 92–93]. Під дію норм адміністративного права підпадає широке коло управлінських відносин державної служби. *На думку Т. Коломоєць саме адміністративно-правова норма, конкретизує управлінську волю держави, перетворює її на обов'язкове правило поведінки для людей* [9, с. 32–33].

Поведінка учасників управлінських відносин вказує на те, що вони об'єктом адміністративно-правових відносин. Об'єктом адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, що уособлюють у собі характер діяльності окремих суб'єктів права, юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси та ін. [10, с. 26].

Здійснюючи дослідження проходження державної служби в Україні як складової предмета адміністративно-правового регулювання та проаналізувавши Закон України «Про державну службу» О. Дрозд, пропонує виділити такі етапи проходження державної служби: вступ на державну службу; призначення на посаду державної служби; прийняття присяги державного службовця; просування державного службовця по службі; проведення оцінювання результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби [11, с. 103].

Зогляду на вищезазначені етапи проаналізувавши норми Закону України «Про державну службу» ми вважаємо, що адміністративно-правового регулювання державної служби охоплює: управлінські відносини системи управління державною службою; правовий статус держав-

ного службовця; суб'єктів призначення; питання службової дисципліни; визначення категорії посад державної служби; правила прийому на державну службу; вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу; порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; оприлюднення рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади державної служби; скорочення вакантних посад; оприлюднення результатів конкурсу; порядку призначення на посаду; укладання контракту про проходження державної служби; прийняття акту про призначення на посаду; встановлення випробування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді; порядку проходження державної служби, переведення та просування державного службовця по службі; зміни істотних умов проходження державної служби; оцінювання результатів службової діяльності; встановленням прав та обов'язків державного службовця; підвищення рівня професійної компетентності; підстави для припинення державної служби.

Слід зазначити, що вище перерахований процес державної служби із вступу, проходження та припинення державної служби залежить від оптимізації механізму адміністративно-правового регулювання і організаційно-правового забезпечення, яке становить систему взаємопов'язаних правових і організаційних засобів, за допомогою яких здійснюються та регулюються відносини державної служби. Ці відносини регулюються нормами права, серед яких норми адміністративного права відіграють провідну роль.

Зазначене вище є однорідною групою суспільних відносин, які підпадають регулюванню норм адміністративного права.

До особливостей адміністративно-правових норм можна зарахувати таке:

- в них закріплюються відносини щодо управління, державного контролю, нагляду, внутрішньо-організаційної діяльності;
- метод впливу норм на суспільні відносини має імперативний, державно-владний характер;
- виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру;

– системність норм адміністративного права [12, с. 14].

Адміністративно-правове регулювання державної служби охоплюється частиною п'ятої статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05. 2015 р. № 389-VIII [13], відповідно до якого державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, призначаються без проведення конкурсу на підставі поданої заяви і можуть бути переведені на інші посади державної служби або посади в органах місцевого самоврядування.

Адміністративно-правове регулювання державної служби, а отже і імперативний вплив норм права на державну службу міститься в інших законодавчих актах. Зокрема, до таких нормативних актів слід віднести Закони України «Про запобігання корупції» від 14.10. 2014 р. № 1700-VII [14], «Про очищення влади» від 16.09. 2014 р. № 1682-VII [15].

Під дію норм Закону України «Про запобігання корупції» підпадає діяльність державних службовців, який: встановлює обмеження щодо використання службових повноважень чи становища державного службовця; зобов'язує вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; подавання декларації; порядок проведення спеціальної перевірки; юридичну відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Норми Закону України «Про очищення влади» забороняють окремим фізичним особам обіймати певні посади або перебувати на службі, містить перелік посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації).

Відзначаючи важливість норм адміністративного права у регулюванні відносин державної служби, слід зазначити, що «у цілому адміністративно-правовим відносинам притаманні дві найважливіші ознаки: з одного боку – це форми соціальних відносин, оскільки в них обов'язково беруть участь люди чи їх об'єднання, а з іншого – це форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких розв'язується завдання управлінської діяльності [16, с. 54].

Варто наголосити, що залежно від предмету правового регулювання в науці адміністративного права досліджено різні прояви адмі-

ністративно-правового регулювання, однак відсутність єдиного для всіх методологічного інструментарію щодо визначення цього поняття призводить до різних дефініцій та характерних для цього поняття ознак. Серед широкого кола існуючих визначень поняття «адміністративно-правове регулювання», візьмемо за приклад науковий підхід запропонований О. Гумінім та Є. Пряхінім, які загальноючі різні підходи до формування поняття адміністративно-правового регулювання пропонують дану категорію розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні адміністративно-правове регулювання науковців теоретично визначають як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Щодо вузького розуміння, то визначення буде змінюватися у зв'язку з тим, про які суспільні відносини буде вестися мова [17, с. 46].

Незважаючи на існуючі різні визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», варто підкреслити, що норми адміністративного права мають вагомий вплив широке коло відносин державної служби.

Висновки. З урахуванням викладених вище міркувань дослідження сутності адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні, можна дійти висновку, що процес державної служби та правовідносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби, регулюються нормами права, серед яких норми адміністративного права відіграють провідну роль в регулюванні відносин державної служби.

Під адміністративно-правовим регулюванням державної служби слід розуміти сукупність адміністративно-правових норм та інших правових засобів, що закріплюють, впорядковують, охороняють відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу: Закон України від 10.12. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 284 с.
3. Юридичний словник /за ред. Б.М. Бабія, В.М. Корецького, В.В. Цветкова. К.: Головна редакція Української рад. енцикл. АН України РСР, 1974. 848 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник: пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 178 с.
6. Кельман М., Кельман Р. Докринальні підходи до розкриття поняття «правове регулювання». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки»*. 2023. № 3 (39). С. 13–19.
7. Світличний О.П. Щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів у галузі земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 9. С. 153–155.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. 3-є вид., стер. К.: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
9. Коломєсць Т.О. Методичний посібник з курсу «Адміністративне право України» для студ. юрид. факультету. Запоріжжя: ЗДУ, 2001. 207 с.
10. Адміністративне право України: посібник/ Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.О. Терещук, В.К. Шкарупа. К.: Вид Поливода А. В., 2001. 194 с.
11. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складової предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 9. С. 102–106.
12. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
13. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05. 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
14. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. №1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
15. Про очищення влади: Закон України від 16.09. 2014 р. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041.
16. Адміністративне право України: Підручник/ Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, та ін. За ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
17. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.