

7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. Ст. 409.

8. Шумна Л.П. Державні соціальні гарантії як системне соціально-правове явище. *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина* : тези Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених та студентів, м. Чернігів, 22–23 трав. 2014 р. Чернігів : Десна Поліграф, 2014. С. 10–15.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.18>

ЛЮБИМОВ О.К.

УНІВЕРСАЛЬНА МОДЕЛЬ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті моделюється універсальний правовий статус професійних публічних службовців в Україні як дуальний правовий статус державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, урегульований нормами адміністративного і трудового законодавства. Автором встановлюються причини відсутності в сучасній теорії права єдиного підходу до розуміння правового статусу професійного публічного службовця, на основі чого обґрунтовується метод, відповідно до якого ним здійснюється узагальнене формулювання сутності досліджуваного правового статусу. Значна увага у статті приділяється окресленню соціально-правової сутності «правового статусу професійних публічних службовців», а також з'ясуванню елементів правового статусу цих суб'єктів трудового права. Окремо систематизується перелік основних ознак цього правового статусу. На основі цього автор доходить висновків, 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 випливають із службово-трудова відносин у сфері публічної служби, а також юридичну відповідальність за ненадання виконання покладених обов'язків, сукупно характеризує правове становище державних службовців і службовців в органах місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що проблема модернізації правового статусу публічного службовця нині досить гостра, оскільки такі особи виконують функції держави, а отже, здійснюють реалізацію її основних напрямів діяльності в усіх сферах суспільного життя. Нині, на жаль, спостерігається тенденція до висловлення недовіри публічним службовцям більшості органів публічної служби з боку звичайних громадян, відсутності компромісу між представниками держави та громадськості, що негативно впливає не тільки на внутрішню, а й на зовнішню політику держави.

Ключові слова: обов'язки, права, правовий статус, правосуб'єктність, професійний публічний службовець, юридична відповідальність.

The article simulates the universal legal status of professional public servants in Ukraine as a double-natured legal status of public servants and those of local government, settled by the administrative and labour legislation norms. The author identifies the reasons for the lack of integrated approach to understanding the professional public servant's legal status in the modern jurisprudence, and on this basis the method is substantiated, according to which the essence of the legal status under investigation is

generally formulated. The considerable attention is paid to outlining the socio-legal nature of the “legal status of professional public servants”, as well as to the clarifying the elements of these labour law subjects’ legal status. A list of this legal status main features is systematized separately. Based on this, the author comes to the conclusion that the legal status of a public servant in Ukraine is a special legal status regulated by labour and administrative legislation; it is determined by the content of public-power relations, the legal nature of public service and reflects the legal personality, rights and obligations of a public servant, guarantees of activities arising from official labor relations in the field of public service, as well as legal liability for the improper execution of mandated activities, and in this way characterizes collectively the legal status of public servants and officials in local government. The conclusions summarize the research results. It is concluded that the problem of modernization of the legal status of a public servant today is quite acute, since such persons perform the functions of the state, and therefore carry out its main activities in all spheres of public life, and secondly, today, unfortunately, there is a tendency to expressing distrust of public servants of most public service bodies by ordinary citizens, lack of compromise between state and public representatives, which has a negative impact not only on the internal but also on the public and the foreign policy of the state.

Key words: *legal liability, legal personality, legal status, obligations, professional public servant, rights.*

Вступ. Трансформація публічного управління в Україні є питанням збереження нашою державою державності, а забезпечення ефективного функціонування публічної служби слугуватиме формуванню конкурентних переваг держави на глобальному ринку [1, с. 153], що має велике значення для України, у якій нині спостерігаються численні кризові явища економічного, соціально-політичного та культурного характеру. Водночас ефективність функціонування публічної служби суттєвим чином виявляється у визначеності місця та ролі представника держави (місцевого самоврядування) у суспільному та державному житті. Тобто правовий статус професійного публічного службовця загалом є особливою, надзвичайною проблемою, зважаючи на потреби трансформації публічної служби (зокрема, у напрямі її європеїзації), отже, і потреби модернізації правового статусу публічних службовців. Крім того, варто мати на увазі, що проблема модернізації правового статусу публічних службовців в Україні є проблемою, що не виникла нещодавно, особливо щодо держслужбовців. Ця проблема виникла з моменту проголошення незалежності України та повсякчас зумовлювала потреби в її вирішенні (у контексті тих чи інших умов функціонування цієї служби) на нормативному рівні [2, с. 209].

З огляду на те, що правовий статус публічних службовців є проблемним питанням, яке вирішується законодавцем уже тривалий час, цілком закономірним є те, що цю проблему правового статусу публічного службовця в Україні вже так чи інакше досліджували значна кількість науковців, серед яких: В.Б. Авер'янов, А.В. Андреев, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.Л. Бачило, А.О. Головачова, І.П. Голосніченко, О.А. Губська, О.Ю. Дрозд, М.І. Зубрицький, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, М.І. Кобаль, Ю.М. Козлов, А.Ю. Коротких, І.Б. Коліушко, В.К. Малиновський, В.Я. Мацюк, Т.П. Мороз, О.Д. Оболенський, В.М. Павліченко, М.В. Панченко, І.М. Пахомов, А.А. Сергієнко, О.М. Ярошенко й інші науковці. Проте у процесі поточних законодавчих перетворень, реформування системи публічної служби в Україні загалом дана проблематика набуває все більшого значення, потребує ґрунтовних наукових досліджень. Сьогодні необхідне визначення основних, найбільш перспективних шляхів реформування правового статусу публічного службовця, підвищення їхньої ролі та значення для суспільного та публічного життя, виведення їх на якісно новий рівень соціального буття, що має стати наслідком підвищення ефективності публічної служби, більш професійного та компетентного надання адміністративних послуг у державі шляхом гарантування високого рівня соціальної безпеки публічних службовців, права службовців на гідну працю.

Постановка завдання. Мета наукової статті – моделювання універсального правового статусу професійних публічних службовців в Україні як дуального правового статусу держслужбовців і службовців органів місцевого самоврядування, урегульованого адміністративним і трудовим законодавством. Ця мета досягається шляхом виконання таких *завдань*: 1) з'ясувати причини відсутності в теорії права єдиного підходу до розуміння правового статусу професійного публічного службовця, зважаючи на це, викласти метод, за яким буде здійснене узагальнене формулювання

сутності досліджуваного правового статусу; 2) окреслити соціально-правову сутність «правового статусу професійних публічних службовців»; 3) з'ясувати елементи правового статусу професійного публічного службовця в Україні та перелік основних ознак цього правового статусу.

Результати дослідження. У науковій літературі немає єдиного розуміння правового статусу публічного службовця, що є наслідком:

1) неоднозначного тлумачення значення та ролі публічного службовця в суспільному та державному житті. Дотепер в юридичній науці: а) вчені по-різному тлумачать юридичну сутність поняття «правовий статус», отже, і «правовий статус публічної служби»; б) не завжди досить коректно осмислюється правовий статус публічного службовця (зокрема, в юридичній науці сьогодні поширюється тенденція розуміння «публічних службовців» як «слуг народу» [3, с. 42, 49], що є більше політичним, а не юридичним осмисленням статусу цих службовців);

2) неоднозначного розуміння правових статусів державного службовця та службовців органів місцевого самоврядування. У теорії права дотепер немає узгодженого розуміння поняття «правовий статус», цілком закономірне й те, що на ґрунті цієї проблеми нерозв'язаними залишаються питання, як розуміти похідні поняття «правовий статус неповнолітнього», «правовий статус працівника», «правовий статус працівника із сімейними обов'язками». Проблемою відповідного виду є також питання узгодженості інтерпретацій понять «правовий статус державного службовця» та «правовий статус службовця органу місцевого самоврядування»;

3) наукового осмислення поняття «правовий статус публічного службовця» (його видів) у межах різних галузей права. Відповідна проблема полягає в тому, що правовий статус цих службовців багатьма вченими [4, с. 11, 14; 5, с. 7; 6, с. 7] розуміється як правове становище відповідних суб'єктів, що врегульоване або трудовим, або адміністративним законодавством України (водночас заперечується можливість гармонійного співіснування цих статусів). Варто зауважити, що професійні публічні службовці в Україні характеризуються дуальним правовим статусом, урегульованим адміністративним та трудовим законодавством [7, с. 24];

4) змінюваності змісту юридичних моделей, до яких відносять також модель «правовий статус». Ученими зазначається, що «право є живим організмом, котрий змінюється як під впливом процесів його реалізації на практиці, так і під впливом низки зовнішніх чинників». Саме тому цілком закономірно, що «з еволюцією права відбувається також і переосмислення правової суб'єктності суб'єктів права, головним чином державних службовців, які в багатьох державах є одночасно суб'єктами трудового й адміністративного права, хоча не завжди залишається зрозумілим саме поняття державної служби, роботи державних службовців, службово-трудова відносина тощо, що суттєво актуалізується з останніми змінами концепцій правового регулювання державної служби в різних державах світу, зокрема і в Україні» [8, с. 354]. Варто констатувати черговий етап переосмислення правового статусу державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, а саме в контексті: а) європеїзації публічної адміністрації в Україні; б) юридичної моделі, що об'єднує ці статуси, – «правового статусу публічної служби»; в) реформи чинного законодавства про публічну службу та про працю.

Отже, наукове тлумачення поняття «правовий статус публічного службовця» у межах нашого дослідження варто здійснювати: по-перше, у межах підходів українських та закордонних учених до розуміння соціально-правової сутності правового статусу держслужбовця та правового статусу службовців органів місцевого самоврядування; по-друге, зважаючи на підходи до розуміння змісту (структури) правового статусу держслужбовця та правового статусу службовців органів місцевого самоврядування; по-третє, беручи до уваги сутність понять «професійна публічна служба» та «професійний публічний службовець»; по-четверте, у взаємозв'язку з положеннями чинного законодавства про публічну службу.

Отже, спершу необхідно з'ясувати соціально-правову сутність правового статусу професійних публічних службовців, зважаючи на відповідну сутність правового статусу держслужбовця та правового статусу службовців органів місцевого самоврядування, а також з огляду на особливий зміст понять «професійна публічна служба» та «професійний публічний службовець».

У результаті проведеного аналізу наявної наукової літератури [9–11] можемо дійти висновку, що правовий статус публічного службовця можна розуміти як:

1) юридичне окреслення факту перебування фізичної особи (публічного службовця) у публічно-службових відносинах і водночас у трудових правовідносинах з органом публічної служби. Цей підхід до розуміння відповідного статусу є цілком коректним, оскільки особливість правового статусу публічного службовця впливає саме із встановленням зв'язку цього службовця з конкретним органом публічної служби, що виступає його «безпосереднім роботодавцем»;

2) комплексний показник становища публічного службовця в соціальній системі, що сукупно заснований на: параметрі його соціального стану; позиції у структурі органів публічної служби (також у структурі конкретного органу, його структурному підрозділі); уявленні, що переважає, у суспільстві про місце, роль і значення публічного службовця. У цьому контексті правовий статус публічного службовця переважно пов'язується із соціальним значенням публічного службовця (також це стосується престижу, пошани та поваги публічних службовців у суспільстві), соціально значущістю його завдань, функцій, добросовісністю та професійністю виконання ним завдань, впливу публічного службовця на буття держави та суспільства. Хоча у визначенні правового статусу публічного службовця ключовим має бути саме наявність трудових чи службових правовідносин з органом публічної служби, варто визнати, що цей підхід до розуміння правового статусу публічного службовця також має значення (утім, другорядне щодо суто юридичного розуміння відповідного правового статусу);

3) формальну модель, яку становить сукупність ознак, які притаманні публічному службовцю. Хоча ознаки форми будь-якого явища визначають її характер, варто зауважити, що інтерпретація соціально-правової сутності правового статусу публічних службовців, заснована лише на ознаках цього суб'єкта права, є надміру формалізованою, позбавленою належної критики, а тому не спроможна повною мірою відобразити сутність правового статусу професійного публічного службовця;

4) формальну модель, яку становить сукупність ознак, які характеризують службово-трудова діяльність публічного службовця. Відповідний підхід також не є самодостатнім, адже реалізація потенціалу правового статусу у вигляді службово-трудова діяльності не є правовим статусом, хоча й може свідчити про сутнісну природу цього статусу. Варто мати на увазі, що: а) ця сутнісна природа, заснована лише на сукупності особливих ознак, що характеризують службово-трудова діяльність публічного службовця, не є повноцінною, адже характеристика праці цих службовців не відображає всі складові елементи правового статусу (наприклад, правосуб'єктність, юридичну відповідальність), відбиває лише реалізацію прав і обов'язків; б) службово-трудова діяльність публічного службовця може розглядатись як комбінація діяльності, урегульованої трудовим і адміністративним законодавством, а також діяльності, що урегульована суто трудовим чи суто адміністративним законодавством (як наслідок, цей формальний підхід зумовлює звужене розуміння правового статусу);

5) формальну модель, яку становить сукупність особливостей її складових елементів. Зміст форми будь-якого явища, як і ознаки цього явища, визначають сутність цього явища, проте ототожнення правового статусу професійних публічних службовців суто зі змістом цього явища, без урахування того, як елементи цього правового статусу взаємодіють та сукупно виявляються в об'єктивній дійсності є дещо помилковим підходом. Окремою проблемою є також те, що вчені дотепер не дійшли згоди стосовно переліку структурних елементів правового статусу загалом і статусу професійних публічних службовців зокрема.

Можемо дійти висновку, що правовий статус професійних публічних службовців у соціально-правовому вимірі може розумітись у різних сенсах, які відображають різні аспекти вияву цієї юридичної моделі. Якщо якісні підходи до інтерпретації цього статусу дозволяють розуміти його концептуальну та практичну значущість, то формальні підходи є підґрунтям для осмислення юридичної природи правового статусу. У цьому сенсі комплексне розуміння правового статусу професійних публічних службовців в Україні має враховувати всі підходи до розуміння зазначеного юридичного конструкта, з урахуванням їхніх переваг і недоліків.

Зважаючи на розуміння структури і сутності правового статусу в загальній теорії трудового права, доходимо висновку, що до *основних ознак правового статусу професійних публічних службовців в Україні* варто віднести такі характерні ознаки цього правового статусу [2, с. 212]:

1) правовий статус професійних публічних службовців є спеціальною юридичною модельною категорією – двоїстим правовим статусом публічних службовців, що охоплює спеціальний трудово-правовий статус і адміністративно-правовий статус публічних службовців, які, у свою чергу, відображають відповідні статуси держслужбовців і службовців в органах місцевого самоврядування; 2) правовий статус професійних публічних службовців ґрунтується на правових принципах діяльності цих службовців і урегульовується Конституцією України, нормами законодавства про працю й адміністративного законодавства; 3) правовий статус професійних публічних службовців зумовлений змістом публічно-владних правовідносин, які виникають між державним органом та державним службовцем; 4) правовий статус професійних публічних службовців виникає

на підставі: а) встановлення факту відповідності громадянина України всім вимогам (заборонам і обмеженням також) до особи, яка бажає реалізувати право на працю у вигляді права на доступ до публічної служби; б) здійснення особливих кадрових процедур, урегульованих у межах правового режиму кадрових процедур на публічній службі; 5) правовий статус професійних публічних службовців визначається правами, обов'язками, які має цей службовець; 6) правовий статус професійних публічних службовців встановлюється зазвичай у межах компетенції діяльності органу публічної служби; 7) правовий статус професійних публічних службовців визначає межі можливої та гарантованої нормативно-правовими актами поведінки державного службовця; 8) правовий статус професійних публічних службовців окреслює місце та роль цих службовців у самому органі публічної служби та у взаєминах з іншими посадовими особами, суб'єктами публічної адміністрації тощо; 9) правовий статус професійних публічних службовців встановлює рівень повноважень та юридичної відповідальності публічного службовця.

З огляду на викладене, можемо дійти 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 випливають 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.

Висновки. У підсумку зазначимо, що проблема модернізації правового статусу публічного службовця нині досить гостра, оскільки такі особи виконують функції держави, а отже, здійснюють реалізацію її основних напрямів діяльності в усіх сферах суспільного життя. Нині, на жаль, спостерігається тенденція до висловлення недовіри публічним службовцям більшості органів публічної служби з боку звичайних громадян, відсутності компромісу між представниками держави та громадськості, що негативно впливає не тільки на внутрішню, а й на зовнішню політику держави. Для ефективного та реального вдосконалення та модернізації правового статусу публічного службовця варто, по-перше, усвідомити суспільну необхідність у здійсненні такого вдосконалення, по-друге, зробити аналіз міжнародного досвіду та функціонування публічної служби у високорозвинутих країнах світу, по-третє, здійснювати таке вдосконалення у виділених нами напрямках у сукупності. Отже, наголосимо на тому, що лише шляхом реалізації наведених вище заходів у своїй сукупності ми можемо досягнути поставлених цілей та реально досягнути реального забезпечення та подальшого дотримання прав і свобод публічних службовців на всіх рівнях державного, суспільного та громадського життя.

Список використаних джерел:

1. Сабашко Г.О., Олівінська І.В. Реформування публічної служби України в умовах донорського впливу міжнародних організацій. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні* : матеріали науково-прикладного дослідження освітньо-професійної програми 281 за 2017–2018 рр. Київ : КНЕУ, 2019. С. 153–168.
2. Любимов О.К. Щодо визначення поняття адміністративно-правового статусу державного службовця. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Ч. 4. С. 208–213.
3. Коротких А.Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 472 с.
4. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації: наукова розробка / авт. кол. : Р.А. Науменко та ін. Київ : НАДУ, 2010. 44 с.
5. Орловський О.Я. Зміст трудових правовідносин в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2001. 20 с.
6. Рыбчинский И.Е., Семеринов И.В. Законодательство о службе в государственном аппарате. Минск : Наука, 1994. 52 с.
7. Коротких А.Ю. Юридична відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України: теорія, практика, проблеми : монографія. Харків : Константа, 2019. 420 с.
8. Гладкий В.В. Неоднозначність трудової правосуб'єктності державного службовця. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу у правоохоронних органах* : матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Харків, 16 листопада 2018 р. Харків : ХНУВС, 2018. С. 354–359.

9. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2006. № 1. С. 45–50.

10. Мегедик І.В., Ковалик В.В. Особливості правового статусу державного службовця. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. № 7. С. 157–163.

11. Перевалова Л.В., Киян М.Ш., Разіна О.І. Проблеми вдосконалення правового статусу державних службовців. *Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»*. Серія «Актуальні проблеми розвитку українського суспільства». 2013. № 69 (1042). С. 24–31.