

Сутність та особливості державно-службових правовідносин

Стець О. М.

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізький факультет
Національного університету «Одеська юридична академія»
пр. Миру, 22, Кривий Ріг, Дніпропетровська область, Україна
orsid.org/0000-0003-4211-2687
stets126@ukr.net*

Ключові слова:

*державно-службові відносини,
адміністративні правовідносини,
державна служба,
зміст державно-службових
правовідносин, державний
службовець.*

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад сутності та особливостей державно-службових відносин. Визначено поняття «державно-службові правовідносини» як сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між суб'єктом призначення / керівником державної служби та державним службовцем щодо здійснення державної служби, які врегульовані нормами права. Встановлено, що державно-службовим правовідносинам притаманні загальні ознаки адміністративних правовідносин та спеціальні ознаки, які опосередковані специфікою функціонування державної служби в Україні.

Визначено, що державно-службові правовідносини є вертикальними (вони виникають між субпідрядними у правовому розумінні сторонами і виражають юридичну залежність однієї сторони від іншої). При цьому їм можуть бути притаманними як субординаційні, реординаційні, так і координаційні зв'язки.

Проаналізовано структуру державно-службових правовідносин. Учасники державно-службових правовідносин класифіковані залежно від виконуваних ними функцій: а) ті, що наділені владними повноваженнями, тобто лідируючі суб'єкти, їм держава надала широкі права та обов'язки в галузі державної служби (суб'єкт призначення / керівник державної служби); б) ті, що мають зацікавлену позицію та мають на меті досягнення приватного інтересу (державний службовець); в) ті, що займають пасивну позицію щодо ходу та наслідків в індивідуальній справі, вони залучаються до участі в ній у зв'язку зі своїм правовим статусом (сюди можна зарахувати свідків, експертів, спеціалістів та ін.).

Звернено увагу на специфіку юридичних фактів, які є підставою виникнення, зміни чи припинення державно-службових правовідносин, яка полягає в їх закріпленні адміністративним актом, який приймає уповноважена особа – суб'єкт призначення або керівник державної служби, у підвідомчості якого перебуватиме державний службовець.

Виокремлено види державно-службових відносин залежно від сфери державної служби: 1) державно-службові правовідносини, пов'язані з організацією державної служби; 2) державно-службові правовідносини, пов'язані з реалізацією правового статусу державного службовця; 3) державно-службові правовідносини, пов'язані з проходженням державної служби.

Characteristics of the public service relations

Stets O. M.

PhD in Law, Associate Professor,

Head of the Department of Constitutional, International and Private Law

Kryvyi Rih Faculty

of the National University "Odesa Law Academy"

Myru ave., 22, Kryvyi Rih, Dnipropetrovsk region, Ukraine

orsid.org/0000-0003-4211-2687

stets126@ukr.net

Key words:

public service relations, administrative legal relations, public service, content of public service legal relations, public servant.

The article is devoted to the research of the theoretical and legal principles of the essence and features of public service relations. The concept of public service relations is defined as a set of social relations that arise, change and terminate between the subject of appointment / head of public service and a public servant for public service, which are regulated by law. It is established that public service relations are characterized by general features of administrative legal relations and special features, which are mediated by the specifics of the functioning of the public service in Ukraine.

It is determined that public service relations are vertical (they arise between subcontracting parties in the legal sense and express the legal dependence of one party on the other). In this case, they can be characterized by subordination, reordination, and coordination.

The structure of public service relations is analyzed. Participants in public service relations are classified depending on the functions they perform: a) those endowed with power, is leading entities, the state has given them broad rights and responsibilities in the field of public service (subject of appointment / head of public service); b) those who have an interested position and aim to achieve a private interest (public servant); c) those who take a passive position on the course and consequences in an individual case, they are involved in it in connection with their legal status (this includes witnesses, experts, specialists, etc.).

Attention is paid to the specifics of legal facts that are the basis for the emergence, change or termination of public service relations, which is enshrined in an administrative act adopted by the authorized person – the subject of appointment or head of public service under whose jurisdiction will be a public servant.

The types of public service relations are distinguished depending on the sphere of public service: 1) public service legal relations related to the organization of public service; 2) public service relations related to the implementation of the legal status of a public servant; 3) public service relations related to the public service.

Вступ. Запровадженням нового підходу до функціонування публічної влади зумовлено якісні зміни сутності державно-службових відносин та надано їм нових характеристик. Це пов'язано з процесами євроінтеграції, які притаманні українській державі з моменту підписання у 2014 р. Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), з одного боку, та з впровадженням у практичну дійсність оновлених принципів функціонування державної служби – з іншого. Вказане потребує як науково-теоретичних, так і приклад-

них напрацювань щодо визначення ознак, які притаманні правовідносинам, що виникають, змінюються та припиняються у сфері функціонування державної служби. Проблематика визначення поняття державно-службових відносин, їх правової природи, особливостей учасників відображає зміст інституту державної служби, при цьому вона була і залишається надзвичайно актуальною, особливо з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад державно-службових відносин було зроблено такими вченими, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, М.П. Грай, М.І. Іншин, О.П. Рябченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та ін. Водночас значна кількість питань, пов'язаних із визначенням специфіки державно-службових відносин, залишається невирішеною з урахуванням нормотворчого реформування інституту державної служби, що свідчить про актуальність вибраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження сутності та особливостей державно-службових відносин.

Виклад основного матеріалу. Правові відносини, з огляду на опосередкування перенесення суспільних відносин у правову площину, є водночас способом конкретизації як суб'єктного складу цих відносин, так і тих функцій, котрі їхні учасники мають виконувати одне перед одним [1, с. 7]. Не є винятком державно-службові правовідносини, які первинно є різновидом суспільних відносин. При цьому не усі державно-службові відносини набувають ознак правовідносин. Це стосується, наприклад, такого різновиду державно-службових відносин, які складаються щодо застосування розсуду суб'єктом призначення/керівником державної служби щодо розподілу посадових обов'язків між державним службовцем, які рівноцінно здатні виконати поставлені завдання. Таким чином, теоретично обґрунтованим буде використання терміна «державно-службові правовідносини», а не «державно-службові відносини», бо останнє штучно розширює види розглядуваних відносин шляхом можливого зарахування до них тих відносин, що складаються між суб'єктом призначення/керівником державної служби та державним службовцем, але які не врегульовані нормами права.

Станом на теперішній час, нормативно закріпленого та загальноприйнятого визначення поняття «державно-службові правовідносини» не вироблено. В.Ю. Поплавським проаналізовано широкий підхід до визначення поняття «державно-службових відносин», за якого – це правовідносини у сфері публічної служби, якою охоплено не тільки державну службу, але й службу в Збройних силах України, Національній гвардії України, прокуратурі та інших формуваннях, служба в яких передбачає отримання спеціальних звань і пов'язана з реалізацією правоохоронної функції держави, а також функцією захисту національних інтересів від протиправних посягань [2, с. 135]. Своєю чергою, В.М. Грай розглянуто державно-службові відносини як сукупність врегульованих нормами права суспільних відносин між державою, представленою державним органом або

уповноваженою посадовою особою, та особою, що виникають і реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення і припинення державної служби та зміни статусу державного службовця [3, с. 5]. Таке визначення хоча й точніше відображає суб'єктний склад державно-службових правовідносин, проте поза увагою залишається їх зміст.

Видається за доцільне звернути увагу на дослідження сутності державно-службових відносин, яке було здійснене Л.Р. Білою-Тіуновою. Науковцем проаналізовано правову природу державно-службових відносин та акцентовано на тому, що це суспільні відносини, які пов'язані з певним видом трудової діяльності людини – «службою» (тому вони є «службовими»), причому це не просто служба (громадська, політична, релігійна тощо), а служба державна, яка здійснюється від імені держави, за участі держави, для держави і суспільства. Відповідно, суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням, є державно-службовими відносинами [4, с. 10]. Вказане визначення найбільш точно відображає змістовну складову частину державно-службових відносин.

Таким чином, державно-службові правовідносини – це сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між суб'єктом призначення / керівником державної служби та державним службовцем щодо здійснення державної служби, які врегульовані нормами права.

Державно-службові правовідносини є різновидом адміністративних правовідносин. Узагальнивши думки вчених-адміністративістів, можна надати таке визначення адміністративно-правових відносин: це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського характеру, які виникають, розвиваються та припиняються у сфері управлінської діяльності шляхом реалізації ними своїх прав та виконання юридичних обов'язків, установлених і гарантованих державою [5, с. 34; 6, с. 6; 7, с. 22].

Теза, що державно-службові правовідносини є різновидом адміністративних правовідносин, може бути доведена шляхом визначення ознак, які їх детермінують до такого виду правовідносин, а саме: 1) одним з учасників відносин є суб'єкт управління (суб'єкт призначення/керівник державної служби), який здійснює регулювання діяльності керованого суб'єкта (державного службовця); 2) кожна із сторін має право вимагати від іншої такої поведінки, яка передбачена правовою нормою. Правам однієї сторони кореспондують обов'язки іншої і навпаки; 3) у цих відносинах завжди присутній публічно-правовий та (або) державний інтерес; 4) це є управлін-

ські правовідносини, оскільки вони виникають у зв'язку з функціонуванням і діяльністю органів державної влади; 5) реалізація цих відносин забезпечується можливістю застосування адміністративного примусу; 6) у разі порушення однією із сторін своїх обов'язків відповідальність настає не перед іншою стороною, а перед державою; 7) спір, що виникає між учасниками державно-службових відносин, розглядається як у судовому, так і в адміністративному порядку тощо.

До специфічних ознак державно-службових правовідносин, яких опосередковані функціонуванням державної служби, можна зарахувати такі:

1) учасниками державно-службових правовідносин є суб'єкт призначення / керівник державної служби, якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони, та державний службовець. Винятком є державно-службові відносини, які виникають у процесі набуття особою статусу державного службовця, коли замість державного службовця стороною цих відносин є громадянин, який претендує на посаду державного службовця, тобто його можна розглядати як кандидата на державну службу;

2) це статусні службові відносини, оскільки вони здебільшого визначають правовий статус державного службовця та суб'єкта призначення / керівника державної служби шляхом закріплення чинним законодавством визначених прав, обов'язків і повноважень, обмежень і заборони, гарантій й умов здійснення державної служби тощо;

3) державно-службові правовідносини виникають із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави. При цьому це стосується будь-якої сторони цих правовідносин та опосередковано положеннями Закону України «Про державну службу» (ст. 1) [8];

4) це правовідносини, які засновані на дотриманні принципів державної служби;

5) зміст правовідносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, які мають державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення / керівником державної служби, так і державним службовцем тощо;

6) державний службовець, беручи участь у державно-службових відносинах, виступає як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування їм відповідного обсягу державно-владних повноважень, так і від власного імені, що зумовлено персоніфікацію конкретних державно-службових правовідносин.

Державно-службові правовідносини є вертикальними (вони виникають між субпідрядними у правовому розумінні сторонами і виражають

юридичну залежність однієї сторони від іншої). При цьому їм можуть бути притаманними як субординаційні, реординаційні, так і координаційні зв'язки.

Державно-службові правовідносини мають складну будову і включають такі елементи: суб'єкт, об'єкт та зміст правовідносин. Для встановлення сутності поняття «суб'єкт правовідносин» необхідно зіставити його з поняттям «суб'єкт права». Ці поняття співвідносяться як конкретне і загальне. Так, суб'єкт правовідносин є вужчим поняттям, оскільки відображає надані потенційні можливості, які будуть реалізованими в конкретних відносинах [9, с. 348]. Таким чином, не кожен суб'єкт права є суб'єктом державно-службових правовідносин, натомість суб'єкт державно-службових правовідносин завжди є суб'єктом права.

За аналогією до градації учасників адміністративних правовідносин [10, с. 168], можна здійснити іншу класифікацію учасників державно-службових правовідносин залежно від виконуваних ними функцій:

а) ті, що наділені владними повноваженнями, тобто лідируючі суб'єкти, їм держава надала широкі права та обов'язки в галузі державної служби (суб'єкт призначення/керівник державної служби);

б) ті, що мають зацікавлену позицію та мають на меті досягнення приватного інтересу (державний службовець);

в) ті, що займають пасивну позицію щодо ходу та наслідків в індивідуальній справі, вони залучаються до участі в ній у зв'язку зі своїм правовим статусом (сюди можна зарахувати свідків, експертів, спеціалістів та ін.).

Суб'єктом призначення на державну службу є державний орган або посадова особа – керівник державної служби, який як учасник державно-службових правовідносин вирішує питання щодо прийняття на державну службу, проходження державної служби, припинення державної служби тощо. Своєю чергою державний службовець як учасник державно-службових відносин реалізує лише ті права та обов'язки, які відповідають об'єму його правосуб'єктності.

Щодо об'єкта правовідносин, то усталеним є його розуміння як того, з приводу чого суб'єкти вступають у зв'язки з метою задоволення певних своїх інтересів і потреб [11, с. 193]. Специфіку об'єкта державно-службових правовідносин опосередковано сферою державною служби. Як слушно стверджує Н.О. Рунова, об'єктом державно-службових правовідносин виступають у зв'язки з приводу організації та здійснення державної служби, де-факто являючи поведінку суб'єктів, що здійснюють завдання та функції держави, та поведінку суб'єктів, на яких спрямована така реаліза-

ція. Автором виокремлено окремі групи зв'язків, які у своїй сукупності відображають об'єкт державно-службових правовідносин, а саме:

1) об'єктом державно-службових правовідносин є поведінка суб'єкта призначення / керівника державної служби та державних службовців у рамках соціальних зв'язків із приводу організації державної служби;

2) об'єктом державно-службових правовідносин є поведінка державних службовців у рамках соціальних зв'язків у процесі практичного здійснення державної служби;

3) об'єктом державно-службових правовідносин є поведінка суб'єкта призначення/керівника державної служби в рамках соціальних зв'язків у процесі практичного здійснення державної служби [12, с. 175].

Змістом державно-службових правовідносин є сукупність взаємних прав та обов'язків, які надано суб'єкту призначення / керівнику державної служби та державному службовцю. За своєю правовою природою вказані права та обов'язки мають виключно державно-владний характер, оскільки вони: виникають у сфері функціонування державних органів та їх апарату; пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення / керівником державної служби, так і державним службовцем, який виступає від імені держави за дорученням держави з використанням державно-владних повноважень, що делеговані йому державою; спрямовані на забезпечення реалізації або захисту публічного інтересу (прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб); гарантуються державою, в тому числі і через державний примус; перелік прав і обов'язків сторін визначається чинним законодавством.

Підставами виникнення, зміни чи припинення державно-службових правовідносин є юридичні факти (конкретні життєві обставини, передбачені гіпотезою правової норми, що породжують виникнення, зміну чи припинення правовідносин). Залежно від підстав розглядають різні види юридичних фактів:

1) за юридичними наслідками – правоутворюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі;

2) залежно від форми їх прояву – позитивні та негативні;

3) за характером дії – юридичні факти одноразової та безперервної дії;

4) за характером дій – активні та пасивні;

5) за функціями в механізмі правового регулювання – регулятивні та охоронні;

6) за наявністю волі – юридичні дії (життєві обставини, що характеризують вольову поведінку адміністративних суб'єктів, їх зовнішнє вираження волі та свідомості) та юридичні події (життєві обставини, що виникають, розвиваються

і припиняються незалежно від волі суб'єктів адміністративних правовідносин). Характерною особливістю державно-службових правовідносин є те, що вони виникають переважно не на підставі контракту (лише в разі його укладення), в якому сторони є рівнозначними, а на підставі адміністративного акта, який приймає уповноважена особа – суб'єкт призначення або керівник державної служби, у підвідомчості якого перебуватиме державний службовець.

Встановлення сутності державно-службових правовідносин неможливо здійснити без виокремлення їх видів. Класифікувати державно-службові правовідносини можна за різними підставами: залежно від кількості суб'єктів, залежно від дії в часі, за змістом поведінки зобов'язаної сторони, залежно від функціонального призначення і т.д. Практичне значення має градація державно-службових відносин залежно від сфери державної служби, в рамках якої вони функціонують, шляхом виокремлення таких видів:

1) державно-службові правовідносини, пов'язані з організацією державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення посадових прав та обов'язків, щодо ведення особових справ, встановлення кваліфікаційних розрядів державних службовців, щодо режиму державної служби);

2) державно-службові правовідносини, пов'язані з реалізацією правового статусу державного службовця (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення стану дотримання вимог, які висуваються до державного службовця, щодо соціально-побутового забезпечення, щодо притягнення до юридичної відповідальності державного службовця, щодо пенсійного забезпечення державного службовця);

3) державно-службові правовідносини, пов'язані з проходженням державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо вступу на державну службу; щодо проходження випробування державним службовцем, щодо підвищення рівня професійної компетентності, щодо припинення державної служби).

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, доходимо висновку про доцільність використання терміна «державно-службові правовідносини», а не «державно-службові відносини», бо останній штучно розширює види розглянутих відносин шляхом можливого зарахування до них тих відносин, що складаються між суб'єктом призначення / керівником державної служби та державним службовцем, але які не врегульовано нормами права. Встановлено, що державно-службові правовідносини являють собою сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між суб'єк-

том призначення / керівником державної служби та державним службовцем щодо здійснення державної служби, які врегульовані нормами права. Важливість та широке коло державно-службових правовідносин та розвиток елементів механізму їх правового забезпечення опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

вих правовідносин та розвиток елементів механізму їх правового забезпечення опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література

1. Андріїв В.М. Сутність і зміст правовідношення. *Форум права*. 2007. № 1. С. 4–8.
2. Поплавський В.Ю. До питання про визначення ознак державно-службових відносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. Ст. 135–137.
3. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку : автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр. Київ, 2012. 23 с.
4. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина : навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
5. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
6. Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система. *Правоведение*. 2000. № 5. С. 3–11.
7. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. 2004. 36 с.
8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).
9. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. Москва : Юрид. лит., 1974. 348 с.
10. Сорокін В.Д. Административно-процессуальное право. Москва, 1972. 228 с.
11. Загальна теорія держави і права : навч. посібник / За ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
12. Рунова Н.О. Об'єкт правовідносин державної служби. *Публічне право*. 2011. № 3 (11). С. 175–181.

References

1. Andriiiv V.M. (2007) Sutnist i zmist pravovidnoshennia [The essence and content of the legal relationship]. *Forum Prava*. № 1. 4–8. [in Ukrainian].
2. Poplavskiy V.Yu. (2014) Do pytannia pro vyznachennia oznak derzhavno-sluzhbovykh vidnosyn [On the question of determining, however, public service relations]. *Porivnialno-analitychne pravo*. № 1. Pp. 135–137. [in Ukrainian].
3. Hrai M.P. (2012) Derzhavno-sluzhbovi vidnosyny v Ukraini stan ta napriamy rozvytku [Civil service relations in Ukraine: state and directions of development]. Thesis abstract for Doct. Sc., Kiev, Ukraine. [in Ukrainian].
4. Bila-Tiunova L.R. (2020) Derzhavna sluzhba Ukrainy. Zahalna chastyna navchalnyi posibnyk [Public service of Ukraine. The general part]. Odessa. 511 p. [in Ukrainian].
5. Kolpakov V.K., Kuzmenko O.V. (2003) Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk [Administrative law of Ukraine], Kiev, Yurinkom Inter, 533 p. [in Ukrainian].
6. Starylov Yu.N. (2000) Admynystratyvnoe pravo sushchnost problemy reformy y novaia sistema [Administrative law: essence, problems of reform and new system]. *Pravovedenye*. 5. 3–11. [in Ukrainian].
7. Kharytonova O.I. (2004) Administratyvno-pravovi vidnosyny kontseptualni zasady ta pravova pryroda [Administrative and legal relations: conceptual principles and legal nature]. Thesis abstract for Doct. Sc., Ukraine [in Ukrainian].
8. Pro Derzhavnu Sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. [About public service]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian].
9. Khalfyna R.O. (1974) Obshchee uchenye o pravootnoshenyy [General doctrine of legal relationship]. Moscow, 348 p. [in Russian].
10. Sorokin V.D. Admynystratyvno-protsessualnoe pravo [Administrative procedural law] Moscow, 1972 [in Russian].
11. Kopieichykova V.V. Zahalna teoriia derzhavy i prava: navch. posib. [General theory of state and law]. Kiev, Yurinkom Inter, 320 p. [in Ukrainian].
12. Runova N.O. (2011) Obiekt pravovidnosyn derzhavnoi sluzhby. [Object of legal relations of the civil service]. *Publichne Pravo*. 3. PP. 175–181. [in Ukrainian].