

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Н. Дідик

Львівський державний університет
внутрішніх справ,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
кандидат юридичних наук, доцент
didyknataliya.lviv@gmail.com

Я. Павлович-Сенета

Львівський державний університет
внутрішніх справ,
доцент кафедри адміністративно-правових
дисциплін,
кандидат юридичних наук, доцент
pyarp@ukr.net

ПУБЛІЧНІ СЛУЖБОВЦІ: ПОНЯТТЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

© Дідик Н., Павлович-Сенета Я., 2019

Із позицій структурного аналізу розглянуто теоретичні та прикладні аспекти концептуальних положень щодо функціонування та розвитку публічної служби. На основі проаналізованих наукових досліджень розкрито поняття, ознаки та види публічної служби. З позицій адміністративного права визначено особливості адміністративної відповідальності публічних службовців.

Ключові слова: публічна служба; публічний службовець; адміністративна відповідальність; адміністративні правопорушення; Кодекс адміністративного судочинства України.

Н. Дидык, Я. Павлович-Сенета

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУЖАЩИЕ: ПОНЯТИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

С позиций структурного анализа рассмотрены теоретические и прикладные аспекты концептуальных положений относительно функционирования и развития публичной службы. На основе проанализированных научных исследований, раскрыто понятие, признаки и виды публичной службы. С позиций административного права определены особенности административной ответственности публичных служащих.

Ключевые слова: публичная служба; публичный служащий; административная ответственность; административные правонарушения; Кодекс административного судопроизводства Украины.

N. Didyk

Lviv State University of Internal Affairs
Associate Professor of the Department of
Administrative Law and of Administrative Process
Candidate of Law, Associate Professor

Ya. Pavlovych-Seneta

Lviv State University of Internal Affairs
Associate Professor of the Department of
Administrative-Legal Disciplines
Candidate of Law, Associate Professor

PUBLIC SERVANTS: CONCEPT AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

From the standpoint of structural analysis, theoretical and applied aspects of conceptual provisions regarding the functioning and development of public service are considered. Based on the analyzed scientific research, the concept, characteristics and types of public service are disclosed. From the standpoint of administrative law, the features of administrative responsibility of public servants are defined.

Key words: public service; public servant; administrative responsibility; administrative offenses; Code of Administrative Procedure of Ukraine

Постановка проблеми. Європейський вибір нашої держави та подальше набуття повноправного членства в Європейському Союзі – вимагає здійснення глибоких внутрішніх трансформаційних процесів на користь європейських цінностей, реформування інституційної системи нашої держави в інститути європейського зразка. Реалізація таких перетворень вимагає спільних зусиль українських політиків, керівників держави та самого суспільства, що насамперед стосується структуризації європейських стандартів системи публічної адміністрації та вдосконалення інституту публічної служби. Адже проблема адміністративної відповідальності публічних службовців у сьогоdnішній адміністративно-правовій науці є досить актуальною, оскільки пов'язується із запобіганням неправомірній діяльності публічних службовців, а також із захистом прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та публічних інтересів загалом.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз інституту публічної служби, зокрема адміністративної відповідальності публічних службовців.

Аналіз дослідження проблеми. Слід відзначити, що питання теорії та практики розвитку інституту публічної служби та відповідальності публічних службовців широко розглядаються у науці конституційного, кримінального, адміністративного та цивільного права. Що стосується адміністративної відповідальності публічних службовців, то можна виокремити дослідження таких науковців, як: В. Авер'янова, Ю. Битяка, І. Бухтіярової, І. Голосніченка, О. Горбач, Д. Григор'єва, Ю. Дорохіної, С. Дубенко, М. Зубрицького, А. Комзюка, Т. Коломієць, І. Костенко, Є. Курінного, О. Макаренка, С. Матчук, Н. Нижник, Н. Оніщенко, О. Петришина, Н. Рунової, М. Цуркана та інших.

Виклад основного матеріалу. Тривалий час законодавство оперувало лише поняттям «державна служба», і терміна «публічна служба» взагалі не існувало. Разом з тим, інтеграція України до Євросоюзу зумовила необхідність приведення національного законодавства, в тому

числі адміністративного, до вимог та стандартів міжнародного законодавства, та відповідно необхідність запровадження й тлумачення таких понять, як «публічна служба», «публічний службовець» тощо. Завдяки цим процесам поняття «публічна служба» вперше в українському законодавстві було закріплено Кодексом адміністративного судочинства України [1], де у п. 17 ст. 4 визначено, що публічною службою є діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Беручи до уваги визначення публічної служби (Кодекс адміністративного судочинства України), можна виділити три види публічної служби:

1. Політична служба (політична посада), тобто визначена Конституцією та законами України посада в державних органах, яка обіймається внаслідок обрання на неї українським народом або призначення всенародно обраними носіями державної влади на визначений законом термін чи з метою реалізації політичної програми [2, с. 132–133].

2. Державна служба, тобто публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, визначена у Законі України «Про державну службу» [3];

3. Служба в органах місцевого самоврядування, тобто професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом, визначена Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [4].

Свою чергою, М. Цуркан класифікує публічну службу на чотири види та конкретизує їх:

1. Політична служба:

- а) служба на посту Президента України;
- б) служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України;
- в) служба на посадах членів Кабінету Міністрів України.

2. Державна служба:

- а) цивільна служба;
- б) спеціалізована служба:
 - дипломатична служба;
- в) військова служба.

3. Служба на посаді судді.

4. Служба на посаді в органі місцевого самоврядування [5, с. 10–18].

Як зауважує Н. Оніщенко, запропоноване законодавцем визначення публічної служби вказує лише на найбільш значущі та поширені її види за суб'єктами її здійснення, прив'язуючи її зміст насамперед до діяльності на відповідних посадах у державних органах, а також до здійснення публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства. Хоча факт зарахування до публічної служби альтернативної (невійськової) служби свідчить про те, що термін «публічний» виходить за межі суто владно-управлінських відносин і охоплює також визначену у законодавстві суспільно важливу та корисну діяльність з метою виконання відповідного обов'язку перед суспільством [6, с. 287]. Однак, як зазначає М. Цуркан, альтернативна (невійськова) служба має двояку природу. З одного боку, це публічна служба, оскільки вона здійснюється для забезпечення публічного інтересу, а з другого – це трудова діяльність фізичної особи, оскільки вона здійснюється на підприємствах, в установах, аграрних об'єднаннях тощо, але не в державних органах і не в органах місцевого самоврядування, що є однією з основних ознак публічної служби. Науковець вбачає, що віднесення альтернативної служби до державної зумовлене не стільки специфікою статусу особи, скільки можливістю ефективного захисту прав службовця саме в порядку адміністративного судочинства [5, с. 15].

Існують інші думки щодо поділу публічної служби, зокрема, О. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях

(громадських організаціях, політичних партіях та навіть у приватних підприємствах). На його погляд, для публічної служби притаманними є такі ознаки: зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур; службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів; професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [7, с. 134–140].

Розглядаючи різні позиції науковців щодо видів публічної служби, можна виділити два підходи, які визначають зміст сучасної публічної служби: інституціональний та функціональний. Інституціональний аспект передбачає, що публічну службу в найширшому розумінні можуть здійснювати працівники усіх організацій публічного сектору: органами державної влади (тобто не лише виконавчої, а й законодавчої та судової); державними підприємствами та установами; органами місцевого самоврядування; комунальними підприємствами та установами. Функціональний аспект закріплює широке сприйняття публічної служби з огляду на те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах не лише виконуються органами та організаціями публічного сектору (державного та муніципального), й делегуються громадським і навіть приватним структурам [8].

Досліджуючи зазначені вище підходи сутності публічної служби, вважаємо, що більшість українських науковців схиляються до інституціонального аспекту публічної служби. Наприклад, М. Цуркан пропонує під «публічною службою» розуміти врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування [5, с. 9].

Представники київської школи права зазначають, що публічна служба - це правовідносини між фізичною особою і державою в особі її уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, котрі (правовідносини) виникають у зв'язку з потребою безпосереднього виконання завдань і функцій держави й регулюються винятково законодавством про публічну службу [9, с. 198].

Інститут адміністративної відповідальності публічних службовців у сучасному своєму стані потребує суттєвого коригування, оскільки чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплює лише адміністративну відповідальність посадових осіб, військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. Тому найперше питання, яке виникає при притягненні публічних службовців до адміністративної відповідальності, які саме особи ними вважаються, оскільки національне законодавство не містить положень щодо визначення поняття «публічного службовця».

Вважаємо, що поняття «публічного службовця» слід розглядати через запропоновані юридичною наукою та практикою ознаки. Це, зокрема, зайняття посади в органі публічної влади, виконання завдань держави (громади) в межах покладених на них обов'язків і наданих прав, фінансування з державного (або місцевого) бюджету. Як слушно зазначає Н. Рунова, публічним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого є акт призначення на посаду, і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів [10, с.273].

Публічні службовці відповідно до чинного законодавства, зокрема Закону України «Про запобігання корупції» [3], за вчинення правопорушень можуть бути притягнуті до різних видів юридичної відповідальності, в тому числі адміністративної. Правові засади останньої вже давно потребують реформування, оскільки її сучасні зміст, підстави та процедури не повною мірою відповідають початковій сутності та призначенню цього адміністративно-правового інституту, який із застосування штрафів адміністративними органами за порушення загальнообов'язкових правил переріс у зменшену копію кримінальної відповідальності.

Як зазначає А. Комзюк, у зв'язку з цим актуалізується питання про сутність, теоретичні засади та перспективи розвитку цього виду юридичної відповідальності в наш час, а також

особливості її реалізації, в тому числі у випадках застосування до публічних службовців. Особливо актуальним це є, коли заходи адміністративної відповідальності за своєю суворістю наближаються до кримінальних покарань, а деякі з них можуть бути навіть суворішими (наприклад, до публічних службовців як адміністративне стягнення може застосовуватись позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до одного року) [11, с. 180].

На публічного службовця покладаються підвищені заходи відповідальності, що пов'язані зі специфікою виконуваних функцій. Приміром, детально регламентовані наслідки невиконання або неналежного виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків. Публічний службовець вважається таким, що вчинив службовий проступок, якщо він винен в порушенні виконання покладених на нього обов'язків. Навіть якщо поза службою дії службовця істотно зачіпають інтереси його відомства, зокрема впливають на «повагу і довіру до його посади», вважається, що він вчиняє проступок [12, с. 42]. Виходячи з того, що компетенція публічних службовців, в межах якої вони можуть діяти, чітко передбачена нормативними актами, і якщо публічний службовець вчиняє будь-яке діяння, що не належить до його компетенції, це вже вважається правопорушенням, навіть у тому випадку, коли ця дія не є прямо визначеною законом.

З точки зору М. Зубрицького, для притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності важливим є наявність факту вчинення шкідливої дії чи бездіяльності, що передбачено нормами адміністративного законодавства та посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян й на встановлений порядок управління [13, с. 283]. Так, публічні службовці можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності за порушення правил, що належать до їх службових обов'язків, лише у випадку їх учинення з умисною формою вини, особливо за правопорушення, пов'язані з корупцією. У разі порушення такими суб'єктами загальних правил адміністративно-деліктного законодавства, вважаємо, що до них повинні бути застосовані більш суворі стягнення, ніж до пересічних громадян, оскільки вони є безпосередніми представниками державної влади.

Висновки. Отже, неухильне дотримання закріплених у Конституції України принципів адміністративної відповідальності публічних службовців необхідне для забезпечення їхніх прав, свобод та законних інтересів у випадках їх притягнення до адміністративної відповідальності, що є головним завданням демократичної правової держави. Проте реальне виконання цього завдання ускладнене існуванням застарілої нормативної основи адміністративної відповідальності – Кодексу України про адміністративні правопорушення, окремі положення якого суперечать не тільки загальному змісту принципів юридичної, зокрема адміністративної відповідальності, а й конкретним положенням Конституції України, а також іншим нормам. Тому питання про адміністративну відповідальність публічних службовців потребує нового погляду, а розв'язання відповідних проблем – комплексного рішення, зокрема в аспекті загального реформування інституту адміністративної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. 35–36, № 37. Ст. 446.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
5. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.
6. Оніщенко Н. Публічна служба як правова категорія: контури осмислення в контексті сучасних реалей. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції. К.: ВД «Дакор», 2018. С. 287–291.
7. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. 167 с.
8. Курс адміністративного права України: підручник URL:

https://pidruchniki.com/1605010748200/pravo/derzhavna_sluzhba_riznovid_publichnoyi_sluzhbi. 9. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші. Загальне адміністративне право: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с. 10. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право*. № 3 (7). 2012. С. 269–274. 11. Комзюк А. Т. Деякі проблеми реалізації принципів адміністративної відповідальності публічних службовців. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції. К.: ВД «Дакор», 2018. С. 180–182. 12. Губанов О. Види та нормативно-правове регулювання юридичної відповідальності публічної служби. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/1. С. 42–47. 13. Зубрицький М. І. Особливості адміністративної відповідальності державних службовців. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2016. № 11. С. 280–284.

REFERENCES

1. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy* [The Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine] The Law of Ukraine on July 6, 2005. 2. Bytyak Y. P. *Derzhavna sluzhba v Ukraini: orhanizatsiyno-pravovi zasady* [Civil Service in Ukraine: organizational and legal Foundations] Monograph. Kharkiv: Law, 2005. 304 p. 3. *Pro zapobihannya koruptsiyi* [On Preventing Corruption] The Law of Ukraine on October 14, 2014. 4. *Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya* [About service in local self-government bodies] Law of Ukraine on June 7, 2001. 5. Tsurkan M. I. *Pravove rehulyuvannya publichnoyi sluzhby v Ukraini. Osoblyvosti sudovoho roz'hlyadu sporiv* [Legal Regulation of Public Service in Ukraine. Features of litigation] Monograph. Kharkiv: Right, 2010. 216 p. 6. Onishchenko N. *Publichna sluzhba yak pravova katehoriya: kontury osmyslennya v konteksti suchasnykh realyey* [Public service as a legal category: contours of comprehension in the context of modern realities] Public Service and Administrative Proceedings: Achievements and Challenges: A Collection of Materials of the International Scientific and Practical Conference. Kyiv, 2018. pp. 287–291. 7. Petrishin A. V. *Gosudarstvennaya sluzhba. Istoriko-teoreticheskiye predposylki, sravnitel'no-pravovoy i logiko-ponyatiynyy analiz* [Public service. Historical and theoretical background, comparative legal and logical-conceptual analysis] Monograph. Kharkov: Fact, 1998. 167 p. 8. *Kurs administratyvnoho prava Ukrainy* [Course of administrative law of Ukraine] Textbook. Available at: https://pidruchniki.com/1605010748200/pravo/derzhavna_sluzhba_riznovid_publichnoyi_sluzhbi_posada_derzhavniy_sluzhbi#96. 9. Hrytsenko I. S., Melnyk R. S., Pukhtetska A. A. ta inshi. *Zahalne administratyvne pravo* [General administrative law] Textbook. Kyiv: Yurincom Inter, 2015. 568 p. 10. Runova N. *Publichna sluzhba v Ukraini: problemy definityi* [Public Service in Ukraine: Definition Problems] Public law Vol. 3 (7). 2012. pp. 269–274. 11. Komzyuk A. T. *Deyaki problemy realizatsiyi pryntsyviv administratyvnoyi vidpovidalnosti publichnykh sluzhbovtiv* [Some problems of implementation of the principles of administrative responsibility of public servants] Public Service and Administrative Proceedings: Achievements and Challenges: A Collection of Materials of the International Scientific and Practical Conference. Kyiv, 2018. pp. 80–82. 12. Hubanov O. *Vydy ta normatyvno-pravove rehulyuvannya yurydychnoyi vidpovidalnosti publichnoyi sluzhby* [Types and normative-legal regulation of legal responsibility of public service] The Visegrad The Journal is Human Rights. 2016. Vol. 5/1. pp. 42–47. 13. Zubrytsky M. I. *Osoblyvosti administratyvnoyi vidpovidalnosti derzhavnykh sluzhbovtiv* [Features of the administrative responsibility of civil servants] Scientific Bulletin of Public and Private Law. 2016. Vol. 11. pp. 280–284.

Дата надходження: 07.02.2019 р.