

## ПРАВОВИЙ СТАТУС КЕРІВНИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ДЕРЖАВНОМУ ОРГАНІ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Стець О. М.,

*кандидат юридичних наук,*

*завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права*

*Криворізького факультету*

*Національного університету «Одеська юридична академія»*

*ORCID ID: 0000-0003-4211-2687*

Стаття присвячена дослідженню сутнісних ознак керівника державної служби в державному органі як суб'єкта державно-службових правовідносин. З'ясовано, що залежно від характеру повноважень, що визначають роль і ступінь участі державних службовців у виконанні державно-владних функцій, буде відмінний обсяг прав і обов'язків у керівників, спеціалістів, виконавців. Зважаючи на велику різноманітність державних службовців, обсяг їхніх повноважень впливає на зміст правового статусу державного службовця, але не на факт його приналежності до інституту державної служби.

Встановлено, що керівник державної служби в державному органі володіє: а) загальним статусом громадянина України; б) галузевим статусом у межах службового права – статусом державного службовця; в) спеціальним статусом у межах службового права, який опосередковано характером наданих повноважень, – статусом керівника державної служби в державному органі.

Виокремлено змістовні ознаки, що притаманні державному службовцю, який набув спеціального правового статусу керівника державної служби в державному органі: 1) його віднесено до посадових осіб державної служби; 2) він обіймає вищу посаду державної служби в державному органі; 3) його зобов'язано до виконання спеціального виду обов'язків, що є елементом повноважень: а) з питань державної служби та б) організації роботи інших працівників у цьому органі.

Звернуто увагу на те, що кожен керівник державної служби в державному органі є посадовою особою, яку уповноважено на здійснення організаційно-розпорядчих функцій, але не кожна посадова особа є керівником державної служби в державному органі. Виявлено можливий алгоритм знаходження вищої посади в державному органі: а) у разі наявності в державному органі посад, які віднесено до різних категорій, вищу посаду в державному органі буде обіймати той державний службовець, який заміщує посаду категорії «А» (за наявності) або категорії «Б» (за відсутності посад, віднесених до категорії «А»); б) у разі наявності в державному органі посад, які віднесено до однієї категорії, вищу посаду обійматиме той державний службовець, посаду якого віднесено до вищої підкатегорії.

**Ключові слова:** державно-службові правовідносини, державний службовець, керівник державної служби в державному органі, спеціальний правовий статус, посадова особа.

---

Упровадження міжнародних стандартів публічного адміністрування та функціонування публічної служби в Україні опосередкувало зміни в детермінації правового статусу суб'єктів державно-службових правовідносин. Питання окреслення правосуб'єктності, прав і обов'язків суб'єктів службового права є одним із найбільш важливих, оскільки від вибору того чи іншого тлумачення цього поняття залежить характеристика похідних від нього термінів, не є винятком визначення ролі керівника державної служби в державному органі під час реалізації державно-службових правовідносин, виокремлення ознак його правового статусу, що опосередковані особливим правовим положенням. Проблематика визначення керівника державної служби в державному органі як суб'єкта державно-службових правовідносин відображає зміст інституту державної служби, водночас вона була і залишається дотепер надзвичайно актуальною, особливо з огляду на докорінні зміни, які відбуваються в усіх сферах суспільного життя, насамперед у сфері державно-службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розроблення концептуальних засад визначення правового статусу державного службовця та сутності державно-службових правовідносин було зроблено такими

вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, М.П. Грай, Ю.С. Даниленко, О.П. Рябченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоець та інші. Водночас значна кількість питань, пов'язаних із визначенням статусу керівника державної служби в державному органі як суб'єкта державно-службових правовідносин, залишаються не вирішеними з урахуванням нормотворчого реформування інституту державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

**Метою статті** є встановлення сутнісних ознак керівника державної служби в державному органі як суб'єкта державно-службових правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Державний службовець є суб'єктом службового права, якого наділено правами й обов'язками у сфері функціонування державної служби та який має здатність їх реалізовувати в конкретних державно-службових правовідносинах. На законодавчому рівні визначення поняття «державний службовець» міститься в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», якою встановлено, що державний службовець – це громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату коштом державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [1].

Під час проходження державної служби державний службовець може брати участь у різного роду державно-службових правовідносинах. Залежно від характеру повноважень, що визначають роль і ступінь участі державних службовців у виконанні державно-владних функцій, буде відмінним обсяг прав і обов'язків у керівників, спеціалістів, виконавців. На теоретичному рівні єдиної думки стосовно класифікації державних службовців залежно від характеру повноважень немає. Як зазначає Л.Р. Біла-Тіунова, можливе виокремлення безпосереднього керівника, керівника вищого рівня і керівника вищого рангу. Хто в кожному конкретному разі керівником, можна визначити відповідно до структури державного органу [2, с. 141]. У будь-якому разі характер повноважень впливає на зміст правового статусу державного службовця, але не на факт його приналежності до інституту державної служби.

Щодо співвідношення поняття «державний службовець» та «керівник державної служби в державному органі», то його можна схарактеризувати крізь призму категорій загального та спеціального правового статусу. Загалом, спеціальні статуси конкретизують загальний правовий статус на рівні окремих соціальних груп та можуть перебувати в рамках однієї галузі права або мати комплексний характер [3, с. 415]. Отже, керівник державної служби в державному органі володіє: а) загальним правовим статусом громадянина України; б) галузевим правовим статусом у межах службового права – статусом державного службовця; в) спеціальним правовим статусом у межах службового права, який опосередковано характером наданих повноважень, – статусом керівника державної служби в державному органі. Кожен рівень правового статусу характеризується певним об'ємом прав, обов'язків, обмежень, гарантій та відповідальності.

З огляду на галузевий правовий статус державного службовця, керівнику державної служби в державному органі притаманні всі ознаки, що детермінують його як суб'єкта державно-службових правовідносин: є суб'єктом службового права України; володіє галузевою правосуб'єктністю у сфері службового права; є носієм спеціальних прав, які опосередковано участю в конкретних державно-службових правовідносинах; є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, які опосередковано участю в конкретних державно-службових правовідносинах; вступає в державно-службові правовідносини на основі правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них.

Керівника державної служби в державному органі наділено спеціальним правовим статусом у рамках службового права. Виходячи з нормативно закріпленого визначення поняття «керівник державної служби в державному органі» [1], доходимо висновку, що суб'єкт службового права, який набув розглядуваного спеціального правового статусу, характеризується такими ознаками: 1) його віднесено до посадових осіб державної служби; 2) він обіймає вищу посаду державної служби в державному органі; 3) його зобов'язано до виконання спеціального виду обов'язків, що є елементом повноважень: а) з питань державної служби та б) організації роботи інших працівників у цьому органі.

Під час віднесення керівника державної служби в державному органі до посадових осіб необхідно виходити із правозастосовної практики, яка зазначає, що головним критерієм віднесення особи (державного службовця) до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій. У загальному значенні під адміністративно-господарськими функціями розуміються обов'язки щодо управління або розпорядження державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо), а під організаційно-розпорядчими – обов'язки щодо здійснення керівництва

галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях, незалежно від форм власності [4].

Законом України «Про державну службу» 1993 р. до посадових осіб було віднесено керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [5]. Отже, доходимо висновку, що кожен керівник державної служби в державному органі є посадовою особою, яку уповноважено на здійснення організаційно-розпорядчих функцій, але не кожна посадова особа є керівником державної служби в державному органі.

Щодо заміщення вищої посади державної служби в державному органі, то поняття «вища посада» не вживається у службовому законодавстві. Загальноприйнятим є те, що посада державної служби характеризується такими ознаками: є складовою частиною штатного розпису державного органу; має уставний характер; утворюється у спеціальному порядку, що закріплюється на нормативному рівні; детермінується через встановлене коло обов'язків і прав; опосередковує здійснення повноважень особою, яка обіймає посаду державної служби; є незалежною від конкретного державного службовця, що обіймає посаду державної служби; опосередковує відповідний рівень оплати [6]. У ст. 6 Закону України «Про державну службу» [1] визначено, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на ухвалення кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців. Не вдаючись до дублювання нормативних приписів службового законодавства, можна припустити, що: у разі наявності в державному органі посад, які віднесено до різних категорій, вищу посаду в державному органі буде обіймати той державний службовець, який заміщує посаду категорії «А» (за наявності) або категорії «Б» (за відсутності посад, які віднесено до категорії «А»); у разі наявності в державному органі посад, які віднесено до однієї категорії, вищу посаду обійматиме той державний службовець, посаду якого віднесено до вищої підкатегорії.

Виконання спеціального виду обов'язків, що є елементом повноважень з питань державної служби й організації роботи інших працівників у цьому органі, як ознака правового статусу керівника державної служби в державному органі має прояв у такому. Першочергово варто зазначити, що обов'язки державного службовця є мірою належної поведінки у сфері державної служби, які встановлені державою [7, с. 154]. Наявність спеціальних обов'язків опосередковує, крім іншого, наявність спеціального правового статусу в керівника державної служби в державному органі. Водночас спеціальні обов'язки різнитимуться залежно від державного органу, у якому працює керівник державної служби, а також займаної ним посади.

Як слушно зазначає Р.В. Негара, перелік спеціальних обов'язків, що є змістом відповідних повноважень, є невичерпним, оскільки керівник державної служби здійснює інші повноваження відповідно до Закону України «Про державну службу» й інших законів України (п. 13 ч. 2 ст. 17), отже, це свідчить про те, що всі повноваження керівника державної служби визначаються саме законами [8, с. 148]. Повноваження керівника державної служби, змістом яких є спеціальні обов'язки, можна залежно від їхнього функціонального призначення так:

1) забезпечувальні повноваження, що спрямовано на створення належних засад функціонування державного органу (наприклад, створення належних для роботи умов та їх матеріально-технічне забезпечення; виконання функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями тощо);

2) кадрові повноваження, які спрямовано на формування штату державного органу та спрямування службової кар'єри підпорядкованих державних службовців (наприклад, забезпечення планування службової кар'єри, планового заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулювання просування по службі; призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», звільнення з таких посад відповідно до законодавства; укладання та розривання контракту про проходження державної служби тощо);

3) контрольно-наглядові повноваження, які спрямовано на дотримання належного стану законності та дисципліни в державному органі (наприклад, здійснення контролю за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі й умов контрактів про проходження державної служби (у разі укладення); розгляд скарг на дії або бездіяльність державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В»; ухвалення в межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В» тощо).

Відмежування спеціального статусу керівника державної служби в державному органі від усіх інших державних службовців лежить у площині його спеціальної правосуб'єктності [3, с. 415].

Так, право на зайняття посади керівника державної служби в державному органі – елемент правоздатності суб'єктів службового права, які відповідають установленим законодавством додатковим вимогам. Наприклад, у міністерстві функції керівника державної служби виконує державний секретар міністерства [1]. У свою чергу, ст. 10 Закону України «Про центральні органи державної виконавчої влади» встановлено такі додаткові вимоги, як загальний стаж роботи не менше семи років та досвід управлінської роботи не менше трьох років [9]. Отже, суб'єкт службового права, що набув спеціального статусу керівника державної служби, має відмінну правосуб'єктність від інших державних службовців.

**Висновки.** Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що статус керівника державної служби в державному органі є спеціальним статусом у межах службового права. Визначено, що суб'єкт службового права, який набув розглядуваного спеціального правового статусу, характеризується такими ознаками: 1) його віднесено до посадових осіб державної служби; 2) він обіймає вищу посаду державної служби в державному органі; 3) його зобов'язано до виконання спеціального виду обов'язків, що є елементом повноважень: а) з питань державної служби та б) організації роботи інших працівників у цьому органі. Повноваження керівника державної служби, змістом яких є спеціальні обов'язки, класифіковано залежно від їхнього функціонального призначення шляхом виокремлення: 1) забезпечувальних повноважень, які спрямовано на створення належних засад функціонування державного органу; 2) кадрових повноважень, які спрямовано на формування штату державного органу та спрямування службової кар'єри підпорядкованих державних службовців; 3) контрольно-наглядових повноважень, які спрямовано на дотримання належного стану законності та дисципліни в державному органі. Важливість, широке коло державно-службових правовідносин та розвиток елементів механізму їх правового забезпечення зумовлюють потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

---

### **Stets O. Legal status of the head of public service in the state body as a subject of public service legal relations**

The article is devoted to the study of the essential features of the head of the public service in a state body as a subject of public service legal relations. It is found that depending on the nature of the powers that determine the role and degree of participation of public servants in the exercise of public power functions, there will be a different range of rights and responsibilities of managers, specialists, executors. Given the great diversity of public servants, the scope of their powers affects the content of the legal status of a public servant, but not the fact of his belonging to the public service.

It is established that the head of the public service in a state body has: a) the general status of a citizen of Ukraine; b) sectoral status within the framework of official law – the status of a public servant; c) a special status within the framework of official law, which is mediated by the nature of the powers granted – the status of the head of the public service in a state body.

The substantive features which characterize a public servant who has acquired a special legal status of the head of the public service in a state body are singled out: 1) he is assigned to public servants; 2) he holds the highest position of public service in a state body; 3) he is obliged to perform a special type of duties that are an element of authority: a) in matters of public service and b) organization of work of other employees in this body.

Attention is paid to the fact that each head of the public service in a state body is an official authorized to perform organizational and administrative functions, but not every official is the head of the public service in a state body. A possible algorithm for finding a higher position in a state body is identified: a) if there are positions in a state body that fall into different categories, the highest position in a state body will be held by the public servant who replaces a category “A” or “B” (in the absence of positions classified in category “A”); b) if there are positions in a state body that are assigned to one category, the highest position will be held by the public servant whose position is assigned to the highest subcategory.

**Key words:** public service legal relations, public servant, head of public service in state body, special legal status, official.

---

### **Література:**

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2020).
2. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина : навчальний посібник. Одеса, 2020. 511 с.

3. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
4. Щодо запобігання і протидії корупції : лист Міністерства юстиції від 22 лютого 2013 р. № 1332-0-26-13/11. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1\\_3\\_132\\_3-13#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1_3_132_3-13#Text) (дата звернення: 02.12.2020).
5. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490 (втратив чинність).
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В.В. Галуцька, О.М. Правоторової. 3-є вид. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. URL: <http://sipl.com.ua/?p=7112> (дата звернення: 02.12.2020).
7. Дишлева І. Права та обов'язки державного службовця. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 152–156.
8. Негара Р.В. Керівник державної служби й суб'єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Т. 30 (69). № 4. С. 146–153.
9. Про центральні органи державної виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 02.12.2020).