

Панова Н. С.,

кандидат юридичних наук,

доцент Київського інституту інтелектуальної власності і права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## СТРУКТУРНО-ЗМІСТОВИЙ ПОШУК ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

**Анотація.** Статтю присвячено пошуку структурно-змістової характеристики правового статусу публічного службовця. Особливу увагу приділено аналізу різноманітних підходів щодо визначення понять «правовий статус» і «правовий статус державного службовця» як методологічного підґрунтя для визначення правового статусу публічного службовця. Акцентовано увагу на таких підходах, як широкий і вузький, структурний і функціонально-статусний.

**Ключові слова:** правовий статус, правове становище, публічний службовець, права й обов'язки, юридична відповідальність і гарантії, публічна служба.

**Постановка проблеми.** Одним із центральних суб'єктів публічної служби є публічний службовець, на якого, власне, і покладається забезпечення реалізації основних завдань і функцій публічної служби. Визначення змісту та особливостей правової природи й правового статусу публічного службовця має безперечно важливе і теоретико-методологічне, і нормативне, і практичне значення, особливо з огляду на суттєві зміни чинного законодавства та адаптацію інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу. При цьому варто зазначити, що хоча це питання є досить важливим для інституту публічної служби, у вітчизняній науці йому приділяється незаслужено мало уваги як на теоретичному, так і на нормативному рівні. Наявні наукові розвідки здебільшого стосуються дослідження або місця й ролі публічного службовця в державному апараті, або характеристики публічної служби через публічного службовця [1–6]. Окрім вищезазначеного, зауважимо, що в юридичній науці немає єдиної думки з приводу поняття та структури правового статусу публічного службовця. Та й чинне законодавство про публічну службу, насамперед закони України «Про державну службу» [7], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8], «Про запобігання корупції» [9] та інші, також не передбачають визначення поняття публічного службовця.

Таким чином, для з'ясування поняття й природи правового статусу публічного службовця необхідно насамперед звернутись до загальнотеоретичних напрацювань щодо поняття «правовий статус особистості», яке є родовим поняттям щодо видового поняття «статус публічного службовця» та слугуватиме методологічним підґрунтям для його визначення.

**Мета статті** – проаналізувати шляхи визначення правового статусу публічного службовця.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Так, М.І. Матузов вважає важливим компонентом правового статусу суб'єкта права його права й обов'язки. Відповідальність перед державою та суспільством реалізується шляхом підкорення суб'єкта права закону й нормам права, які зафіксовані в підзаконних актах [10, с. 189–190]. Такої ж думки дотримуються інші науковці. Так, Н.М. Погрібний підкреслює, що правовий статус громадянина характеризується максимально повним набором

прав, свобод та обов'язків, існуючих у конкретній державі, оскільки громадянин – це особа, яка має громадянство, тобто постійний юридичний зв'язок із цією державою, що виражається в їх взаємних правах та обов'язках [11, с. 36]. С. Кутафін наголошує на тому, що під правовим статусом людини й громадянина зазвичай розуміють сукупність його прав та обов'язків; учений вважає: «Справді, це головний зміст правового статусу людини й громадянина, однак на нього впливають також інші правові фактори: громадянство, принципи, гарантії прав і свобод» [12, с. 93]. У свою чергу В.О. Костюк стверджує, що правовий статус – це сукупність юридичних прав, свобод та обов'язків особи, які закріплені в чинному законодавстві та складають соціально допустимі й необхідні потенційні можливості особи мати суб'єктивні права й обов'язки та реалізовувати їх у системі суспільних відносин [13, с. 100–101]. На наше переконання, наведені позиції є прикладом класичного підходу до визначення поняття «правовий статус», який є необхідним, проте недостатнім для визначення особливостей правового статусу публічного службовця.

Виокремлюючи права, свободи й обов'язки як елементи правового статусу особистості, С.О. Комаров зазначає, що правовий статус особистості в державі характеризується такими основними рисами: а) права, свободи й обов'язки, що утворюють правовий статус, є рівними, кожна особа (у межах свого статусу) має право на рівний захист із боку закону незалежно від будь-яких обставин, юридичну можливість використання наданих їй прав; б) права, свободи й обов'язки особистості, зафіксовані в правових нормах, є найвищою цінністю, а їх виконання, дотримання та захист – головним обов'язком держави; в) права, свободи й обов'язки особи гарантовані державою; г) права, свободи й обов'язки особистості виступають як єдина система, яка постійно розширює та поглиблює свій внутрішній зміст у міру розвитку суспільних відносин; г) права, свободи й обов'язки є необхідною умовою та передумовою буття особистості, характеризуються єдністю, яка виявляється в їх соціально-економічному призначенні [14, с. 12–13].

На нашу думку, на особливу увагу заслуговує позиція А.В. Старілова, який, включаючи в зміст правового статусу особистості права, свободи й обов'язки, особливо акцентує на значимості в правовому статусі не тільки прав, свобод та обов'язків, а й їх єдності. У ситуації порушення цієї єдності настає необхідність з'ясування механізму правового регулювання, а наявність цієї єдності повинна забезпечуватися системою контролю з боку самих суб'єктів правового регулювання [15, с. 146]. Як уявляється, такий підхід є особливо важливим для характеристики саме правового статусу публічного службовця з огляду на його роль і значення в державно-правовому механізмі. Він також дає змогу акцентувати увагу на єдності двох взаємозалежних і взаємозначальних елементів – єдності прав, свобод та обов'язків публічного службовця, з одного боку, і їх збалансованості – з іншого.

Варто звернути увагу на те, що Ю.А. Петров, виокремлюючи права й обов'язки як елементи правового статусу громадян, констатує: «Існує єдиний і рівний для всіх громадян правовий статус. Якщо ж включити до його змісту права й обов'язки, які постають із конкретних правовідносин, то правовий статус буде постійно змінюватись, оскільки права й обов'язки громадян у конкретних правовідносинах неоднакові. У зміст правового статусу входять лише ті права й обов'язки, якими наділений громадянин, а не ті, якими він володіє в конкретних правовідносинах. Інакше було б стільки правових статусів, скільки й громадян» [16, с. 119]. Такий підхід дає змогу охарактеризувати правовий статус публічного службовця як його чітко визначене правове становище, яке є характерним для конкретного виду публічного службовця, а не конкретного публічного службовця (державного службовця, службовця органів місцевого самоврядування, службовця органів поліції, прокуратури, дипломатичних установ тощо).

Не лише як сукупність прав, обов'язків і гарантій, а й як місце суб'єктів у соціальній системі суспільства розглядає соціально-правовий статус Д.В. Цельєв. Він вважає, що таке місце визначається уявленнями всіх суб'єктів суспільних відносин про нього. Для ефективної реалізації соціально-правового статусу суб'єкта права необхідні три особливо важливі фактори: наявність правової культури населення, професійне виконання суб'єктом права своїх функціональних обов'язків та стабільне економічне становище держави [17]. Такий підхід до визначення статусу публічного службовця дає можливість акцентувати увагу на характеристичні вимоги щодо нього, його професійної компетентності тощо.

Дещо ширшого трактування змісту правового статусу особистості дотримується О.Ф. Скакун, яка вбачає правовий статус особистості в системі закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві. На її думку, структура правового статусу особистості може бути подана у вигляді таких елементів, як правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність [18]. Такої ж думки дотримується М.М. Расолов, який розуміє під правовим статусом сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальності особистості, що встановлюють її правове становище в суспільстві. Учений вказує: «Державний службовець, суддя, військовослужбовець, студент, шановний громадянин – усе це правові статуси, які визначають правове становище конкретних осіб та характеризуються певним набором прав і свобод» [19]. Як уявляється, включення до структури правового статусу публічного службовця відповідальності (а щодо публічного службовця – юридичної відповідальності) є цілком правомірним та необхідним з огляду на ті завдання, функції й повноваження, які покладаються на публічного службовця, а також ті вимоги та правообмеження, які передбачаються для них.

Окремі науковці виділяються два аспекти правового статусу особистості – широкий і вузький. Так, А.С. Мордовець та В.П. Синюков зазначають: «Проблема правового статусу особистості важлива й багатогранна. Вона порушує всю діалектику відносин людини та суспільства, громадянина й держави, її дослідження дає змогу проникнути (з позиції історії та сучасності) у суть політичних процесів і правових систем, поглибити уявлення про права й свободи людини, про стан правової свідомості, правової культури суб'єктів правовідносин та про зміст останніх, пізнати матеріальні, духовні й інші інтереси ін-

дивідів, глибоко дослідити систему гарантій забезпечення прав і свобод людини й громадянина. У науковій літературі розрізняють загальносоціальний статус особистості та його різновиди (релігійний, політичний, економічний, моральний, правовий). Правовим він називається тому, що стан особи в суспільстві визначається юридичними нормами, які опосередковують багаторідні зв'язки людини із соціальним середовищем. У широкому сенсі слова під правовим статусом особистості розуміється юридично закріплений стан людини в суспільстві, її права й свободи, обов'язки та відповідальність, встановлені законодавством і гарантовані державою. До структури правового статусу юристи часто включають і такі елементи, як законні інтереси, правові принципи, правовідносини загального (статутного) типу, правосуб'єктність. У вузькому сенсі категорія «правовий статус особи» характеризує обсяг прав і свобод, якими володіє людина – суб'єкт права. Вони ж (права й свободи) складають основний зміст, ядро правового статусу» [20, с. 480–481].

Ця позиція знайшла підтримку в поглядах В.Н. Синякова, який у широкому значенні слова під правовим статусом особистості розуміє юридично закріплене становище людини в суспільстві, тобто права, свободи, обов'язки та відповідальність, встановлені законодавством і гарантовані державою. У вузькому ж розумінні це обсяг прав і свобод, якими володіє людина – суб'єкт права [20, с. 480–481]. Прихильником широкого та вузького трактування правового статусу особистості є також В.І. Новосолов, який зазначає, що на правове становище громадян у державі, окремих сферах державного й суспільного життя впливає багато факторів. Усі ці фактори вчений поділяє на дві групи: а) фактори, які прямо впливають на правове становище громадян, тобто правовий статус у вузькому, власному сенсі (це права, свободи, обов'язки та дієздатність; ними володіє кожний громадянин); б) фактори, які впливають на правове становище опосередковано, переважно через діяльність державних органів і державних службовців та інших суб'єктів, тобто правовий статус у широкому розумінні. Також до складу правового статусу в широкому розумінні, як зауважує автор, входять принципи правового статусу, гарантії прав, свобод та обов'язків, відповідальність і демократичні елементи [21, с. 7–8].

Натомість окремі вчені розглядають правовий статус особистості не як сукупність чи систему певних елементів або чинників, а як певне становище у взаєминах із державою. Так, В.М. Корельський і В.Д. Перевалов вважають: «Правовий статус особистості – це правове становище людини, що відображає її фактичний стан у взаємовідносинах із суспільством та державою» [22, с. 503]. Як уявляється, така позиція викликає певні зауваження, оскільки навряд чи правомірним є визначення поняття «правовий статус» через поняття «правове становище» з огляду на те, що воно не визначає його сутність, а потребує у свою чергу визначення поняття «правове становище».

Варто зазначити, що така різноманітність думок щодо поняття й структури правового статусу особистості безперечно знайшла своє відображення в різноманітності поглядів на сутність і зміст правового статусу також державного службовця як виду публічного службовця.

Ю.М. Старілов переконаний: «Правовий статус державного службовця включає такі складники: способи заміщення державних посад; нормування й організацію праці; вимоги, що висуваються до державних службовців; права та обов'язки, обмеження й заборони щодо посади; проходження державної служби (атестація, підвищення по службі, присвоєння квалі-

фікаційного розряду, рангу, спеціального звання тощо); засоби стимулювання та відповідальності» [15, с. 146]. Водночас учений робить висновок, що статус державних службовців – це диференційована й комплексна система, яка має вертикальну та горизонтальну структуру. Вертикальний поділ полягає в розмежуванні видів державних службовців залежно від рівня державної служби. Горизонтальний поділ вказує на безліч спеціальних напрямів у державній службі [15, с. 146]. Отже, учений акцентує увагу на двох аспектах поняття правового статусу державного службовця – структурному та функціонально-статусному. Уявляється, що такий є прийнятним не лише щодо поняття «державний службовець», а й щодо поняття «публічний службовець», особливо з огляду на різновиди публічної служби (політична служба, державна служба, суддівська служба, служба в органах місцевого самоврядування).

Звернення до публікацій В.Я. Малиновського свідчить про те, що правовий статус державних службовців, на його думку, – це сукупність прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами та гарантовані авторитетом держави. Таке визначення поняття включає в себе як перелік основних (на думку автора) елементів структури правового статусу, так і гарантування реалізації цих елементів державою [2]. Отже, основна відмінність його позиції полягає в тому, що наявність самих елементів структури правового статусу державного службовця ще не є гарантією реалізації державним службовцем цих елементів.

Такої ж думки дотримуються А.П. Алехін і Ю.М. Козлов, які вважають, що правовий статус державних службовців – це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлені законодавством та гарантовані державою. Водночас зазначені науковці виділяють та акцентують увагу на адміністративно-правовому статусі державних службовців, який характеризується такими особливостями:

- їхні права й обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі;
- діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер;
- службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права водночас є обов'язками, адже вони повинні використовуватись в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити;
- здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;
- законні приписи й вимоги державного службовця повинні виконуватись всіма, кому вони адресовані;
- вони мають право на просування по службі, тобто на службу кар'єру;
- передбачені обмеження їхніх загальногромадських прав із метою ефективності службової діяльності;
- для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за вчинення правопорушень [23, с. 145].

У свою чергу С.Д. Дубенко зазначає, що державний службовець має певне правове становище або, інакше кажучи, правовий статус. Правовий статус державних службовців – це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень і відповідальності, що встановлені законодавством та гарантовані державою [3].

Натомість варто зауважити, що окремі вчені (наприклад, Б.М. Габрічідзе, О.Г. Чернявський, Ю.П. Битяк) більш широко трактують зміст правового статусу державного службовця. Так, Ю.П. Битяк стверджує: «Правовий статус державних службовців поєднує елементи інституту державної служби від вступу на державну службу до її завершення. Він являє собою сукупність правил проходження державної служби – прав, обов'язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту, відповідальності» [4]. Таким чином, проходження особою державної служби є формою реалізації правового статусу державного службовця. Саме тому вчений доповнює структуру правового статусу державного службовця таким елементом, як соціальний захист.

Ще ширше трактують структуру правового статусу державного службовця Б.М. Габрічідзе та О.Г. Чернявський, які виокремлюють такі чинники:

- поняття й права державного службовця;
- основні обов'язки державного службовця;
- обмеження, пов'язані з державною службою;
- відомості про доходи державного службовця та про майно, яке належить йому на праві власності;
- заохочення державного службовця;
- гарантії державного службовця;
- правовий стан державного службовця під час ліквідації й реорганізації державного органу;
- грошове утримання державного службовця;
- відпустку державного службовця;
- пенсійне забезпечення державного службовця та членів його сім'ї;
- стаж державної служби державного службовця [24, с. 145–146].

Варто зазначити, що такий надто широкий підхід до визначення сутності правового статусу державного службовця не дає чіткого уявлення про нього, оскільки включає такі складники, які необхідно розглядати як умови державної служби (грошове утримання, відпустку, стаж), а не елементи статусу. Підтвердженням цього положення є позиція А.В. Петришина, який наголошує на тому, що правовий статус державного службовця не може бути детальним відображенням соціального становища цього різновиду суб'єктів права. Він, по-перше, охоплює не всі сторони фактичного становища державних службовців, а лише найважливіші з них; по-друге, він змінюється згідно з удосконаленням суспільних відносин, а також сам впливає на них, сприяє їх розвитку або, навпаки, консервації [1].

Дещо інший підхід використовує В.М. Манохін під час характеристики правового статусу державного службовця. Учений, по-перше, розглядає не сам статус, а лише його основи, а по-друге, вбачає ці основи в таких рисах: державний службовець – громадянин держави; державний службовець займає державну посаду державної служби; службові обов'язки державний службовець виконує в порядку, встановленому чинним законодавством; праця державних службовців оплачується державою з бюджетних засобів [25, с. 159–160]. На наше переконання, ця позиція справді характеризує тільки основи правового статусу державного службовця, проте й вони більше характеризують не правовий статус державного службовця, а особливості самої державної служби як публічно-правового інституту.

**Висновки.** Таким чином, поняття «правовий статус публічного службовця» є багатограним і різноаспектним явищем. Цей статус є похідним від інституту публічної служби,

оскільки акумулює в собі основні завдання, функції, принципи, форми її організації й функціонування. Особливістю правового статусу публічного службовця є те, що він характеризується як сталістю та постійністю, так і змінністю й динамічністю, що у свою чергу безперечно впливає на публічну службу.

З огляду на особливості публічної служби, її завдання та функції, публічно-службові відносини, публічно-правовий характер діяльності публічного службовця правовий статус публічного службовця необхідно розглядати як у широкому, так і у вузькому розумінні. У широкому розумінні правовий статус публічного службовця являє собою систему обов'язків, прав, правообмежень, етико-правових вимог, соціального захисту й відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою. У вузькому розумінні правовий статус публічного службовця являє собою систему обов'язків, прав і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою.

### *Література:*

- Петришин А.В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация: учеб. пособие. – К.: УМК ВО при Минвузе УССР, 1990. – 76 с.
- Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посібник. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
- Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: ВД «Ін Юре», 1999. – 244 с.
- Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
- Біла Л.Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання. Актуальні проблеми держави і права. – Одеса: Юридична література, 2007. – Вип. 35. – С. 49–54.
- Біла Л.Р. Щодо визначення поняття та змісту правового статусу державного службовця. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Одеса: Юридична література, 2007. – Т. 6. – С. 131–140.
- Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 17.11.2017).
- Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 17.11.2017).
- Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 17.11.2017).
- Магузов М.И. Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. – 292 с.
- Погребной И.М. Теория права: учеб. пособие. – Харьков: Основа, 2003. – 122 с.
- Основы государства и права / под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Юристъ, 2001. – 416 с.
- Костюк С.А. Теория права: курс лекций. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
- Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М.: Юридическая литература, 1962. – 211 с.
- Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1996. – 456 с.
- Петров Ю.А. Соотношение понятий гражданства, правоспособности, правового положения граждан. – Вестник Ленинградского университета. – 1974. – № 5. – С. 118–122.
- Цельев Д.В. Милиция как институт гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1998. – 18 с.
- Скаун О.Ф. Теория государства и права: учебник. – Харьков: Консум; Университет внутренних дел, 2000. – 704 с.
- Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2001. – 640 с.
- Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.
- Новоселов В.И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. – Саратов, 1977. – 166 с.
- Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1998. – 616 с.
- Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: ТЕИС, 1995. – 608 с.
- Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Службное право: учебник для юрид. вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – 620 с.
- Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юристъ, 1997. – 296 с.

### **Панова Н. С. Структурно-содержательный поиск определения правового статуса публичного служащего**

**Аннотация.** Статья посвящена поиску структурно-содержательной характеристики правового статуса публичного служащего. Особенное внимание уделено анализу разнообразных подходов к определению понятий «правовой статус» и «правовой статус государственного служащего» как методологического основания для определения правового статуса публичного служащего. Акцентировано внимание на таких подходах, как широкий и узкий, структурный и функционально-статусный.

**Ключевые слова:** правовой статус, правовое положение, публичный служащий, права и обязанности, юридическая ответственность и гарантии, публичная служба.

### **Panova N. Structurally-content search for the definition of the legal status of a public servant**

**Summary.** The article is devoted to the search for a structural and content characteristic of the legal status of a public servant. Particular attention is paid to the analysis of various approaches to the definition of the notions of “legal status” and “legal status of a civil servant” as a methodological basis for determining the legal status of a public servant. The emphasis is on approaches such as wide and narrow, structural and functional-status.

**Key words:** legal status, legal status, public servant, rights and obligations, legal liability and guarantees, public service.