

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

CHARACTERISTICS OF THE MAIN RESPONSIBILITIES OF A CIVIL SERVANT AS A SUBJECT OF CIVIL SERVICE RELATIONS

Стець О.М. к.ю.н., доцент,
завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та приватного права

Криворізький факультет
Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад детермінування обов'язків державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин. Доведено неможливість ототожнення понять обов'язки державного службовця як елемент його правового статусу та обов'язки, яких покладено на державного службовця в межах визначених державно-службових відносин.

Визначено широке та вузьке трактування поняття «обов'язки державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин» та запропоновано використовувати вузьке його розуміння через використання виключно прямих обов'язків (зобов'язання дією), без врахування обмежень та заборон, які поширюються на вказану групу публічних службовців.

Обов'язки державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин визначено як сукупність установлених державою зобов'язань, що офіційно закріплюють міру необхідної поведінки під час участі державного службовця в суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням. Виокремлено обов'язки державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин залежно, а саме: 1) основні обов'язки, яких опосередковано статусом особи як громадянина України та закріплено Конституцією України; 2) службові обов'язки, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»; 3) посадові обов'язки, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях; 4) статусно-похідні обов'язки, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби. Встановлено, що у своїй сукупності вищезазначені види обов'язків державного службовця формують єдиний елемент його правового положення.

Ключові слова: державний службовець, державно-службові відносини, правовий статус, обов'язки, зобов'язання.

The article is devoted to the study of theoretical and legal bases of determining the duties of a civil servant as a subject of civil service relations. The impossibility of identifying the concepts of the duties of a civil servant as an element of his legal status and the responsibilities imposed on a civil servant within certain civil service relations has been proved.

A broad and narrow interpretation of the concept of "duties of a civil servant as a subject of civil service relations" is defined and it is proposed to use its narrow understanding through the use of only direct duties (obligations by action), without taking into account restrictions and prohibitions the specified group of public servants.

Duties of a civil servant as a subject of specific civil service relations are defined as a set of obligations established by the state, which officially fix the measure of necessary behavior during the participation of a civil servant in public relations related to the functioning of the civil service, its passage and termination. The responsibilities of a civil servant as a subject of specific civil service relations are singled out, namely: 1) the main responsibilities, which are mediated by the status of a person as a citizen of Ukraine and enshrined in the Constitution of Ukraine; 2) official duties, which are mediated by the general status of a civil servant and enshrined in the Law of Ukraine "On Civil Service"; 3) job responsibilities, which are mediated by the legal status of a civil servant in the field of civil service and enshrined in job descriptions, instructions; 4) status-derived responsibilities, which are mediated by the specifics of specific civil service relations and enshrined in special regulations detailing certain procedural aspects of the civil service. It is established that in the aggregate the above-mentioned types of duties of a civil servant form the only element of his legal position.

Key words: civil servant, civil service relations, legal status, responsibilities, obligations.

Актуальність теми. Державний службовець як особа, що практично виконує завдання та функції держави, повинен дотримуватись під час своєї служби ідеалів демократичної, правової та соціальної держави. Вказана модель поведінки державного службовця є аксіомою для виокремлення елементів його правового статусу. При цьому, особливого значення набувають обов'язки, яких покладено на державно-службовця. Внаслідок запровадження нових підходів до функціонування публічної влади, обов'язки державного службовця як елемент його правового статусу зазнали кількісних та якісних змін у конкретно визначених державно-службових відносинах. Це пов'язано з зміною концептуальних засад державно-службових відносин загалом та реформуванням окремих їх видів. Вказана теза потребує як науково-теоретичних, так і прикладних напрацювань щодо визначення належної міри поведінки державних службовців під час реалізації наданих їм повноважень. Проблематика детермінації обов'язків державного службовця у конкретно визначених державно-службових відносинах була і залишається до теперішнього часу надзвичайно актуальною, особливо з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад правового статусу державного службовця та державно-службових відносин було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, М.І. Іншин, О.П. Рябченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломєць та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням сутності обов'язків державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин залишається невирішеною, особливо у контексті тих змін, які протягом останніх років стосувалися інституту державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження обов'язків державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з усталеного підходу до визначення поняття державно-службових відносин як суспільних відносин, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням [1, с. 10], уявляється доцільним вказати, що державний службовець як суб'єкт державно-службових відносин, бере участь у цих правовідносинах на підставі правової норми, виконуючи обов'язки у сфері державної служби [2, с. 57].

При цьому, не слід ототожнювати обов'язки державного службовця як елемент його правового статусу та обов'язки, яких покладено на державного службовця в межах визначених державно-службових відносинах. Конструкція правового статусу державного службовця відображає систему прав, обов'язків, просування, правообмеження, соціально-правовий захист, гарантії та юридичну відповідальність [3, с. 186]. Натомість, не усі обов'язки будуть реалізованими у визначених державно-службових відносинах. Зворотньо, зміст визначених державно-службових відносин може бути виражено у обов'язках, які деталізують правовий статус державного службовця, проте вони не є константою для його окреслення.

Загалом, обов'язки державного службовця є мірою належної поведінки у сфері державної служби, яку встановлені державою [4, с. 154]. На основі теоретичного опрацювання, до змісту юридичного обов'язку вчені включають такі елементи, як: зобов'язання дією (носії юридичного обов'язку повинен діяти певним чином – активна форма дії, або утриматись від певної дії – пасивна форма); зобов'язання виконанням (зобов'язана особа повинна певним чином відреагувати на законні вимоги уповноваженої особи); зобов'язання обмеженням (зобов'язана особа може зазнати незручностей і обмежень у процесі реалізації своєї поведінки з метою виконання обов'язку) [5, с. 309].

За вказаного підходу, можливо виокремити широке та вузьке трактування обов'язків державного службовця. В першому випадку, мова йде про сукупність обов'язків, заборон та обмежень, яких встановлено до державного службовця. Для цілей цього дослідження уявляється доцільним використовувати вузьке трактування обов'язків державного службовця через віднесення до них лише прямих обов'язків (зобов'язання дією), без врахування обмежень та заборон, які поширюються на вказану групу публічних службовців.

Таким чином, обов'язки державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин являють собою сукупність установлених державою зобов'язань, що офіційно закріплюють міру необхідної поведінки під час участі державного службовця в суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням.

До обов'язків державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин можна віднести:

1) основні обов'язки, яких опосередковано статусом особи як громадянина України та закріплено Конституцією України;

2) службові обов'язки, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»;

3) посадові обов'язки, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях;

4) статусно-похідні обов'язки, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби.

У своїй сукупності вищезазначені види обов'язків державного службовця формують єдиний елемент правового положення, яке займає державний службовець у конкретно-визначених державно-службових відносинах.

Основні обов'язки державного службовця закріплено Конституцією України, тому що державні службовці зобов'язані виконувати конституційні приписи, які стосуються усіх громадян України [6]. Наприклад, державний службовець повинен: неухильно додержуватись Конституції України та законів України (ст. 68); захищати Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, шанувати її державні символи (ст. 65); не завдавати шкоду при-

роді, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66) тощо.

Службові обов'язки, яких опосередковано загальним статусом державного службовця закріплено ст. 8 Закону України «Про державну службу» [7]. Службові обов'язки державного службовця можливо класифікувати залежно від їх функціонального призначення наступним чином:

1) обов'язки, яких встановлено для забезпечення якісного функціонування державної служби відповідно до принципів верховенства права та належного врядування. До них віднесено: обов'язок дотримуватись Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; обов'язок дотримуватись принципів державної служби та правил етичної поведінки; обов'язок поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; обов'язок з повагою ставитися до державних символів України; обов'язок додержуватись вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; обов'язок запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

2) обов'язки, яких встановлено для забезпечення якісного виконання повноважень державного службовця. До них віднесено: обов'язок використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; обов'язок забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; обов'язок сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; обов'язок виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; обов'язок постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; обов'язок зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; обов'язок надавати публічну інформацію в межах, визначених законом; обов'язок звернутися до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби для забезпечення законності у разі виявлення ним під час його службової діяльності або поза її межами порушення вимог Закону «Про державну службу» з боку державних органів або їх посадових осіб [7].

Внаслідок відсутності нормативного детермінування поняття «дотримання правил етичної поведінки», слід окремо звернути увагу на цей обов'язок державного службовця. З огляду на сферу публічної влади мається на увазі дотримання правил професійної етики, що можуть бути затверджені окремими нормативно-правовими актами, наприклад кодексом правил, що визначає поведінку спеціаліста у службовій обстановці, норм, які відповідають існуючим законам та відомчим нормативним документам, професійним знанням, стосункам у колективі, глибокому усвідомленню моральної відповідальності за виконання професійних обов'язків. Правила професійної етики державних службовців визначаються, насамперед, загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Загалом, вони є узагальненням стандартів етичної поведінки, добросесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів, що спрямовані на підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців. Правила встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних груп посад державних службовців [8].

Щодо обов'язку звернутися до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби за визначених законодавством підстав, слід зазначити, що таке звернення державного службовця до Національного агентства з питань державної служби є його обов'язком, а не правом, тобто невиконання цього обов'язку є підставою для притягнення його до юридичної, тобто дисциплінарної відповідальності. В свою чергу, виявлення фактів порушення вимог Закону України «Про державну службу» може бути пов'язано як із службовою діяльністю державного службовця, на якого покладається обов'язок повідомлення про них, так і поза межами його службової діяльності.

Посадові обов'язки, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях про структурні підрозділи державних органів, інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, то вони різняться у залежності від займаної посади та виконуваних повноважень. При формулюванні посадових обов'язків уповноважена особа має дотримуватись сукупності вимог, а саме:

1) посадові обов'язки мають бути викладені чітко, лаконічно, зрозуміло, однозначно та за частотою їх виконання;

2) посадові обов'язки можуть відрізнятися за обсягом і способом їх викладення;

3) формулювання посадових обов'язків може бути простим та комплексним шляхом їх деталізації та виділення переліків напрямів роботи, етапів виконання, сторін з якими здійснюється співпраця чи щодо яких здійснюється службова діяльність тощо;

4) визначення посадових обов'язків має враховувати реальну можливість їх виконання на посаді;

5) посадові обов'язки рекомендовано визначати відповідно до розподілу завдань та функцій структурного підрозділу (їх частини) між державними службовцями такого структурного підрозділу з врахуванням штатної чисельності державного органу;

6) визначення основних посадових обов'язків має відбуватися шляхом індивідуального визначення для кожної посади, за винятком посад, які передбачають однакові види діяльності тощо [9].

Прикладом формулювання посадового обов'язку державного службовця, можуть слугувати наступні: «участь у здійсненні аналітично-консультативного забезпечення роботи керівництва облдержадміністрації з питань, що належать до компетенції відділу, надання консультативної допомоги службам управління персоналом структурних підрозділів облдержадміністрації та районних державних адміністрацій області», «забезпечення розгляду пропозицій та підготовки документів щодо заохочення та нагородження працівників області державними нагородами, урядовими відзнаками, Почесною грамотою та Подякою облдержадміністрації», «організація розгляду звернень громадян, підприємств, установ та організацій, посадових осіб, запити та звернення народних депутатів, запити

на інформацію з питань управління персоналом, в межах компетенції відділу» і тому подібне [10].

Статусно-похідні обов'язки, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної залежать від виду державно-службових відносин. Наприклад, під час державно-службових відносин щодо розгляду дисциплінарної справи, державний службовець зобов'язаний надати письмове пояснення суб'єкту призначення (керівнику державної служби) щодо дисциплінарної справи після того як дисциплінарна комісія внесла суб'єкту призначення (керівникові державної служби) пропозицію (подання) разом з матеріалами дисциплінарної справ [11].

Під час здійснення державної служби, особа має право на професійне навчання через успішне виконання учасниками професійного навчання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіту. В рамках цих державно-службових відносин, на державного службовця покладено обов'язок щодо виконання індивідуальної програми та отримання не менше одного кредиту ЄКТС протягом календарного року [12].

Ще одним прикладом статусно-похідних обов'язків державного службовця можуть слугувати ті, що покладаються на нього у зв'язку з дотриманням правил внутрішнього службового розпорядку. До них віднесено: обов'язок дотримуватись вимог етичної поведінки; обов'язок дотримуватись принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою професійну честь і гідність; обов'язок уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування; обов'язок дотримуватись взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку тощо [13].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що обов'язки державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин є складно-елементною категорією, яка, з одного боку, відображає специфіку функціонування державної служби в Україні, а з іншого, свідчить про наявні особливості правового положення осіб, які є державними службовцями. До обов'язків державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин віднесено: 1) основні обов'язки, яких опосередковано статусом особи як громадянина України; 2) службові обов'язки, яких опосередковано загальним статусом державного службовця; 3) посадові обов'язки, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби; 4) статусно-похідні обов'язки, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких на державних службовців покладено зобов'язання діяти відповідним чином та розвиток елементів механізму забезпечення державно-службових відносин опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
2. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 3. С. 57-64.
3. Васильківська В.В. Правовий статус державного службовця: сутнісно-структурний пошук. *Юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 180-187.
4. Дишлева І. Права та обов'язки державного службовця. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 152-156.
5. Крестовська Н.М. Теорія держави і права: Елементарний курс. 2-ге вид. / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвеева. Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. 432 с.
6. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%B%96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2019 р.).
7. 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: 10.04.2019 р.).
8. Про затвердження загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Державного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 09.04.2019 р.).

9. Методичні рекомендації щодо окремих питань підготовки посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В»: Наказ Державного агентства України з питань державної служби від 02.12.2019 р. № 219-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219859-19#n118> (дата звернення: 10.12.2019 р.).

10. Приклади розроблених посадових інструкцій для посад державної служби категорій «Б» та «В»: Додаток 3 до Методичних рекомендацій щодо окремих питань підготовки посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В» від 02.12.2019 р. № 219-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219859-19#n118> (дата звернення: 10.12.2019 р.).

11. Про затвердження порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 15.12.2019 р.).

12. Про затвердження положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#n14> (дата звернення: 09.03.2019 р.).

13. Про затвердження типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Державного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#n12> (дата звернення: 09.04.2019 р.).