

УДК 351.746.1:35.08(477)

Р. Г. Ботвінов, кандидат юридичних наук,
докторант Дніпропетровського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

СТАТУСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Обґрунтовано особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб публічної служби особливого призначення, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію та здійснюють професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади в особливих умовах.

Ключові слова: публічна служба; публічна служба особливого призначення; види публічної служби.

The article substantiates a peculiarities of the administrative and legal status of officials of a public service of a special purpose, of the officials who hold offices in State bodies, with a strong sectoral competence, who carry out professional activities in order to exercise functions, rights and duties of State authorities under special circumstances.

Based on the classification models of the State service, the author suggests an approach to the classification of the public service.

In the author's opinion, within the contemporary regulatory space, the special public service is structured as follows: the State Diplomatic Service; State Sanitary and Epidemiological Service; the State Supervision and Auditing Service; the State Fiscal Service; the Service of State Forensic Experts; the State Service of Special Communications; service in the Law Enforcement Agencies (the Security Service of Ukraine, the State Border Guard Service, service in authorities of Internal Affairs (National Police), service in prosecutor's offices, penitentiary system), service in civil protection bodies, military service, professional activity of judges, service in the court system.

Key words: public service; public service of special purpose; status characteristics of public service officers.

Постановка проблеми. В умовах суттєвого реформування публічного управління в Україні важливим напрямом цієї діяльності є створення дієвої системи публічної служби в усіх її проявах. Одним з елементів цієї системи стала публічна служба особливого призначення, адже структури, що її утворюють, виникли як результат реформаційних процесів – Національне антикорупційне бюро України, Національна гвардія України, Національна поліція України тощо. Досягнення збалансованості та правового забезпечення функціонування і розвитку публічної служби особливого призначення, прийнятого в розвинених демократичних державах, – надскладне завдання. Реформи, які відбуваються в Україні протягом останніх років, значно змінили відносини між державою та її громадянами, значних змін зазнав інститут державної служби. Тим часом публічна служба особливого призначення реалізується в складних умовах. З одного боку, в умовах перманентної військової загрози з боку Російської Федерації суттєво збільшується навантаження на Державну прикордонну службу, Збройні сили України, Національну гвардію, Службу безпеки України. З іншого – в умовах непримиренної боротьби з корупцією, яка проводиться керівництвом

© Р. Г. Ботвінов, 2017

держави, підвищується вагомість діяльності інших органів особливого призначення: Національного агентства з питань запобігання корупції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Державної фіскальної служби України. Виникає нагальна потреба у науковому обґрунтуванні специфіки та умов проходження публічної служби в цих органах, визначенні їх місця, принципів, завдань і функцій у загальній системі публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одразу зазначимо, що комплексного дослідження, яке б охоплювало всі підвиди служби особливого призначення, немає. Є низка наукових праць, у яких висвітлюються проблеми розвитку митної служби та особливості її проходження (І. М. Квеліашвілі, Г. В. Кулик, Є. Є. Курасова, Н. А. Липовська, О. О. Марценюк, С. П. Петрусь, І. В. Письменний, Н. Стецюк, В. В. Ченцов та ін. – це найчисленніша група досліджень, присвячених проблемам розвитку та професійної діяльності посадових осіб інституту спеціалізованої служби), податкової служби (В. В. Білоус, М. О. Горобинський, Н. А. Липовська, І. В. Письменний, О. О. Чикаренко, А. В. Лепеха), прикордонної служби (М. А. Литвин, А. С. Сіцінський, М. О. Маланчій, І. М. Савенко) тощо.

Проблеми діяльності правоохоронних органів досліджувалися у працях Т. М. Бандурки, Ю. О. Загуменної, А. М. Куліша, М. І. Мельника, М. І. Хавронюка, В. І. Осадчого, Т. О. Пікулі, А. Подоляки, О. В. Петришина, М. В. Цвіка, О. Ф. Скакуна та ін.

Низка публікацій присвячена дослідженню особливостей служби в органах внутрішніх справ таких науковців, як М. Ф. Криштанович, Н. П. Матюхіна, С. В. Петков, на проблемах розвитку прокуратури зупиняються Н. О. Рибалка, С. Ш. Нечипоренко та інші, пенітенціарної служби – М. Рибкало, І. Г. Богатирьов, А. О. Гель, О. М. Джужа, Д. В. Ягунов та інші.

Отже, стан наукової розробки проблематики публічної служби особливого призначення можна визнати незадовільним – існують розрізнені нечисленні праці, у яких досліджено проблеми функціонування і розвитку її окремих суб'єктів, як-от: митна, дипломатична, податкова, прикордонна служби тощо, водночас немає комплексного підходу до її визначення.

Мета статті – обґрунтувати характеристики адміністративно-правового статусу посадових осіб публічної служби особливого призначення.

Виклад основного матеріалу. Центральне місце у правовому забезпеченні публічної служби особливого призначення (далі – ПСОП) займає створення міцних правових основ статусу її посадових осіб.

Нині немає єдиної правової основи і теоретичних підходів до визначення специфіки цього різновиду публічної служби, що ускладнює формування єдиних основ правового статусу службовців ПСОП. Правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення регулюється більш ніж десятьма законами України та сотнею відомчих нормативних правових актів, що визначають правове положення окремих органів виконавчої влади та правоохоронних органів і порядок проходження в них служби.

Адміністративно-правовий статус посадових осіб ПСОП, які займають посаду державного службовця, встановлюється Законом України “Про державну службу”, в тому числі ним визначаються обмеження, зобов'язання, правила службової поведінки, відповідальність, а також порядок вирішення конфлікту інтересів і службових суперечок. Але не на всі види спеціалізованої публічної служби поширюється цей Закон.

Аналіз правового положення посадових осіб публічної служби особливого призначення може ґрунтуватися на двох сегментах нормативного матеріалу: нормах, що регулюють загальний правовий статус державного службовця, і нормах, що регулюють правовий статус посадових осіб окремого правоохоронного органу або органу виконавчої влади. Перший блок встановлює основи правового статусу державної служби без вилучень і доповнень, обумовлених характером публічної служби особливого призначення і посади в

окремому державному органі. Другий блок відображає особливості правового положення посадової особи окремого органу державної влади. Якщо перший аспект правового положення державного службовця досить чітко прописано нормами Конституції України і Закону України “Про державну службу”, то “особлива” його частина може бути проаналізована тільки на основі узагальнення нормативного регулювання правового статусу службовців низки правоохоронних органів та спеціалізованих органів виконавчої влади. Ця обставина, з одного боку, ускладнює проблему, а з іншого – дає широкі можливості для формулювання відповідних пропозицій в майбутнє законодавство про спеціалізовану публічну службу.

Принципи, на яких базується правовий статус посадових осіб ПСОП, мають відповідати принципам, встановленим для державної служби.

Правове положення посадових осіб публічної служби особливого призначення має подвійний характер: з одного боку, вони, так само, як цивільні службовці і військовослужбовці, мають однакові права і обов’язки (назвемо їх права і обов’язки загального характеру); з іншого – внаслідок відомої специфіки певних видів публічної служби особливого призначення, зокрема служби у правоохоронних органах, її функціонально-цільового призначення, ці службовці мають особливий правовий статус, що виражається в наявності спеціальних, відмінних від службовців інших видів державної служби, прав і обов’язків.

Нині указами Президента України затверджуються тільки переліки посад вищого начальницького складу органу виконавчої влади або правоохоронного органу, в яких передбачено проходження спеціальної служби. Переліки посад рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу і спеціальні звання, що відповідають цим посадам, затверджуються міністрами і керівниками відповідних органів виконавчої влади України.

Наприклад, згідно з проектом Закону України “Про Військову поліцію”, Начальник Військової поліції призначається на посаду Міністром оборони України за поданням начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України.

Перший заступник начальника Військової поліції з питань досудового розслідування, заступники начальника Військової поліції, начальники органів Військової поліції та їх заступники, начальники та інші посадові особи слідчих підрозділів та підрозділів оперативно-розшукової діяльності, командир дисциплінарного батальйону призначаються на посади Міністром оборони України за поданням начальника Військової поліції.

Начальник Навчального центру Військової поліції та його заступники, командири військових частин, підрозділів запобігання, виявлення злочинів та інших правопорушень, охорони, патрульно-постової служби та розшуку, військової інспекції безпеки дорожнього руху, службових розслідувань, спеціального призначення, режимної служби, підрозділів Військової поліції в окремих гарнізонах та їх заступники призначаються на посади начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України за поданням начальника Військової поліції [1].

Спеціальні звання виступають в ролі штатних категорій, за якими передусім визначається відносна важливість посади усередині цього виду публічної служби, а також для встановлення співвідношення посад різних видів публічної служби. Співвідношення посад і спеціальних звань має практичне значення; воно враховується під час призначення на посаду публічної служби особливого призначення вперше і за переміщення у службі.

Відповідно до категорії і групи посад публічної служби особливого призначення чинним законодавством встановлюються кваліфікаційні та інші вимоги для осіб, що претендують на зазначені посади публічної служби особливого призначення або заміщають їх. До кваліфікаційних вимог належать вимоги до рівня професійної освіти, стажу роботи (служби), професійних знань і навичок тощо.

Так, у ст. 342 Податкового Кодексу України зазначено: “посадовою особою контролюючого органу може бути особа, яка має освіту за фахом та відповідає кваліфікаційним

вимогам, встановленим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, якщо інше не передбачено законом, та на яку покладено виконання завдань, зазначених у цьому Кодексі та Митному кодексі України” [2].

Більш чіткі вимоги висуваються до кандидатів на зайняття посад прокурорів. Згідно зі ст. 27 Закону України “Про прокуратуру”, прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років і володіє державною мовою [3].

Прокурором Генеральної прокуратури України може бути призначений громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше п’яти років. Ці вимоги не поширюються на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [3].

До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров’я ефективно виконувати службові обов’язки. Критерії професійної придатності, зокрема юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджуються Головою Служби безпеки України [4].

На службу цивільного захисту із зарахуванням до кадрів Державної служби України з надзвичайних ситуацій приймаються на конкурсній та контрактній основі громадяни з повною загальною середньою освітою, які досягли 18-річного віку, відповідають кваліфікаційним вимогам і здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім і професійним рівнем та станом здоров’я виконувати службовий обов’язок [5].

Отже, посади рядового і начальницького складу публічної служби особливого призначення заміщаються відповідно до чинного законодавства шляхом укладення індивідуальних контрактів, за конкурсом, а також за допомогою призначення на посаду.

З метою перевірки професійних якостей претендента на заміщення посад публічної служби особливого призначення чинне законодавство дозволяє встановлювати іспитовий строк.

Усі ці заходи – угруповання посад за категоріями, встановлення кваліфікаційних та інших вимог до посад ПСОП, встановлення іспитового строку, можливість проведення оцінювання посадових осіб – переслідують певну мету – підтримку професійних навичок особи, що проходить службу особливого призначення. Це, своєю чергою, дає змогу здійснювати професійну діяльність органом виконавчої влади на належному рівні.

Кожна посада публічної служби особливого призначення передбачає різний обсяг повноважень, залежно від якого службовці ПСОП поділяються на посадовців і службовців, що не є посадовцями.

Так, ст. 14 Закону України “Про Державну прикордонну службу” визначає, що до особового складу Державної прикордонної служби України належать військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України [6].

Аналогічний порядок існує в Службі безпеки України. У ст. 19 Закону України “Про службу безпеки України” визначено, що кадри служби безпеки України становлять: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби [4].

Однією з особливостей адміністративно-правового статусу службовця публічної служби особливого призначення є підвищена юридична відповідальність осіб, що заміщають посади у відповідних органах. Крім того, застосування заходів юридичної відповідальності до осіб, що займають посади публічної служби особливого призначення, здійснюється в особливому порядку. Така специфіка обумовлена тим, що на осіб, які займають посади публічної служби особливого призначення, покладені спеціальні державно-владні повноваження, котрі за своїм обсягом і наслідками реалізації суттєво перевершують обсяг повноважень інших державних службовців і військовослужбовців.

Організація публічної служби особливого призначення як публічної потребує чіткого впорядкування системи службової відповідальності. Чинним законодавством встановлено

вичерпний, так званий “закритий”, перелік різновидів стягнень за порушення службової дисципліни. Інші види покарань, не передбачені цим переліком, до винної особи застосовуватися не можуть.

Наступна особливість адміністративно-правового статусу службовця публічної служби особливого призначення полягає у державному фінансуванні оплати праці (служби) за посадою публічної служби особливого призначення. Вона впливає з того, що ця служба у більшості випадків є видом державної служби і гарантією незалежності та ефективності здійснення професійної діяльності. Так, 24.05.2017 р. Кабінет Міністрів прийняв Постанову “Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя”, яка затверджує схему посадових окладів із визначенням коефіцієнтів для державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя за групами оплати праці з урахуванням норм Закону України “Про державну службу” [7]. У даній Постанові зазначається, що її реалізація здійснюватиметься в межах коштів, передбачених на поточний рік на утримання судів та інших органів судової влади.

Таким чином, усі особливості (характерні ознаки) статусу службовця публічної служби особливого призначення обумовлені саме її функціонально-цільовим призначенням.

У зв’язку з цим повторимося, що для створення умов, які забезпечують системне розв’язання проблеми, потрібне ухвалення засадничого закону “Про публічну службу”. В законі, виходячи з аналізу існуючої нормативно-правової бази і практичного її застосування, на думку автора, мають бути збережені застосовані до відносин у сфері публічної служби особливого призначення механізми визначення правового статусу службовця, що зарекомендували себе на практиці. Крім того, вважаємо, що в законі обов’язково мають відображатися такі положення.

Передусім, зважаючи на специфіку і значущість публічної служби особливого призначення, у ньому чіткіше має бути окреслено коло заборон і обмежень, що встановлюються для службовців, а також у законодавчому порядку вирішуватися питання врегулювання конфлікту інтересів і вирішення індивідуальних службових суперечок на публічній службі особливого призначення.

Крім того, законом має бути встановлено порядок вступу громадян на службу особливого призначення та її проходження. Мають зберегтися традиційні інститути отримання спеціальних звань відповідно до посади, закріплені системні підходи до співвідношення спеціальних звань із військовими званнями військовослужбовців і класними чинами державної служби.

Далі закон має ввести (зберегти) норми, відповідно до яких службовцеві і членам його сім’ї надаються додаткові державні гарантії, що встановлюються залежно від функціонального навантаження. У разі виконання завдань із безпосереднього припинення правопорушень з ризиком для життя і здоров’я, з локалізації озброєних конфліктів, а також у разі участі в контртерористичних операціях у законі необхідно встановити для службовців державні гарантії, що передбачені військовослужбовцям.

Пропонується законодавчо закріпити загальноприйняті для цього виду публічної служби положення, що стосуються єдиноначальності і субординації під час проходження служби, єдності організації проходження служби, обов’язкового професійного відбору за вступу на службу.

На нашу думку, на додаток до закону необхідно розробити проекти законодавчих та інших нормативних правових актів, де слід визначити обов’язки, повноваження і заходи відповідальності службовців ПСОП, розробити проекти указів Президента України і постанов Кабінету Міністрів, що визначають перелік типових посад органів, у яких передбачено проходження публічної служби особливого призначення. Необхідно також розмежувати повноваження між різними категоріями службовців та їхню відповідальність у період проходження служби.

Велике значення для зміцнення адміністративно-правових основ статусу службовця публічної служби особливого призначення могли б мати сформульовані в законі нові підходи і методи планування, фінансування, стимулювання й оцінювання діяльності посадових осіб.

Украї важливо у рамках підготовки закону врахувати проекти постанов Кабінету Міністрів України, що затверджують перелік посад службовців, для яких встановлюється скорочений робочий день, а також порядок і умови його надання службовцям публічної служби особливого призначення; оплату діяльності службовців ПСОП і їх матеріальне заохочення, порядок введення в дію методики визначення обсягу витрат на реалізацію основних правоохоронних функцій під час програмно-цільового бюджетного планування, порядок виплати службовцям правоохоронного органу компенсації у разі дострокового розірвання термінового контракту, укладеного з громадянином або службовцем на період їхнього очного навчання в освітніх установах правоохоронного органу і на період обов'язкової подальшої служби в правоохоронному органі, що направив службовця на навчання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, нині є принципово важливим прийняття таких нормативних документів, як закон "Про публічну службу" та підзаконних актів до нього, що дозволить забезпечити якісне виконання службовцями посадових обов'язків і отримувати за це адекватну винагороду.

На думку автора, в законі необхідно встановити більш високий граничний вік вступу на деякі види публічної служби особливого призначення, зокрема у правоохоронних органах, а також збільшити граничний вік перебування на ній. Розробити нові критерії оцінювання діяльності посадових осіб публічної служби особливого призначення.

Для всіх органів, в яких передбачена публічна служба особливого призначення, слід встановити єдиний порядок врегулювання конфлікту інтересів і закріплення його на законодавчому рівні. Важливо створити дієвий механізм для формування єдиних професійно-етичних норм і єдиних вимог до поведінки службовця ПСОП. Крім того, необхідно передбачити створення комісій з урегулювання конфлікту інтересів і контролю за дотриманням морально-етичних норм.

Унаслідок специфіки публічної служби особливого призначення і з метою протидії корупції для посадових осіб мають бути встановлені вимоги, заборони і обмеження, що перевищують відповідні обмеження на іншій державній службі, а в окремих випадках – на військовій службі. Зазначені обмеження мають компенсуватися відповідними соціальними гарантіями.

Список використаних джерел:

1. Про військову поліцію [Електронний ресурс]: проект Закону України від 21.01.2015 р. № 1805. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53648
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Про прокуратуру [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
4. Про Службу безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
5. Про затвердження Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів від 11.07.2013 р. № 593. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>
6. Про Державну прикордонну службу України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 27. – Ст. 208.
7. Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 358. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/358-2017-%D0%BF>