



ОСОБЕННОСТИ СОДЕРЖАНИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Н. РУНОВА,

кандидат юридических наук, нотариус Киевского частного округа

SUMMARY

The article is devoted to the determination of the specific content of legal public service as a public-service relationship with the public law nature. The author examines the classification of public-service relationship for different types depending on the bases of classification. Carried out an analysis of legal literature on the relation of the rights and obligations of the participants of the administrative-legal relations, conducted characterization of some laws and regulations that relate to the rights and obligations of participants in the administrative-legal relations. Expands that the feature content of public service legal relationship is the existence of at least two groups of related rights and obligations of entities whose existence is based on the varying relationships of various legal entities of public service.

Key words: public service, the object of public-relations office, the composition of public relations services, communications, public service entities relations.

* * *

Статья посвящена определению специфики содержания правоотношений государственной службы как государственно-служебных отношений с публичной правовой природой. Рассматривается классификация государственно-служебных отношений на различные виды в зависимости от основания классификации. Осуществляется анализ юридической литературы по соотношению прав и обязанностей участников административно-правовых отношений, проведена характеристика некоторых нормативно-правовых актов, касающихся прав и обязанностей участников административно-правовых отношений. Доведено, что особенностью содержания государственно-служебных правоотношений является существование, по крайней мере, двух групп взаимосвязанных прав и обязанностей их субъектов, существование которых основывается на различной степени связях различных субъектов правоотношений государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, объект государственно-служебных правоотношений, состав правоотношений государственной службы, связи субъектов государственно-служебных правоотношений.

Постановка проблемы. Государственная служба как правовое явление представляет собой чрезвычайно важную и общественно необходимую ценность. Ее субъекты выполняют общественно значимые задачи, осуществляют социально, экономически и политически разумные действия, неся ответственность за развитие нашего государства. Таким образом, исследование вопроса правоотношений государственной службы, а также определение особенностей их содержания является научной необходимостью.

Актуальность темы исследования. В условиях развития и внедрения в законодательстве Украины с принятием Кодекса административного судопроизводства Украины, Закона Украины «О государственной службе» от 17.11.2011 № 4050-VI и других актов концепции исключительного публично-правового регулирования государственно-служебных отношений вопросы их содержания приобретают актуальность.

Состояние исследования. Анализ юридической литературы, касающейся вопроса особенностей содержания правоотношений государственной службы, осуществляется разными отечественными учеными.

Среди них необходимо назвать, в первую очередь, таких: И. П. Голосниченко, А. И. Елистратов, О. С. Иоффе, С. В. Кивалов, С. А. Новиков, Г. И. Петров, О. Ф. Скакун, М. Д. Шаргородский и другие.

Целью и задачей статьи является определение особенностей содержания государственно-служебных отношений по сравнению с другими видами административных отношений. Для достижения этой цели усматривается необходимость осуществления классификации правоотношений государственной службы, установление пар субъектов, имеющих взаимообусловленные права (или полномочия) и обязанности, осуществление характеристики со-

держания государственно-служебных правоотношений.

Изложение основного материала. Государственно-служебные отношения, будучи публичными отношениями, урегулированными нормами прежде всего административного права, являются такими общественными отношениями, в которых его участники выступают в качестве носителей взаимосвязанных прав и обязанностей, установленных государством. Как считает И. Петров, как и во всех правовых отношениях, в административно-правовых отношениях, как правило, правам одних участников соответствуют обязанности других, и, наоборот, обязанностям одних отвечают права других. Правовая норма, устанавливая права одних субъектов правоотношений, возлагает соответствующие этим правам обязанности на других субъектов правоотношений, возлагая обязанности на одних, предоставляет другим право требовать исполнения этих обязанностей. Права и обязанности участников правоотношений взаимно обусловлены [2, с. 80].



Установление конкретного содержания государственно-служебных отношений следует проводить через их классификации. Государственно-служебные отношения можно классифицировать на различные виды в зависимости от основания классификации [3, с. 150]. В то же время для характеристики их содержания ведущее значение имеет классификация государственно-служебных отношений в зависимости от субъектов административного права, которые объединяются в рамках конкретных: отношения, связанные с организацией государственной службы и получением статуса государственного служащего; отношения, возникающие в процессе практического осуществления государственной службы. С определением публично-правового характера выделенных блоков правоотношений государственной службы мы не отрицаем соответствующей классификации. Мы только предлагаем отказаться от обозначения одного из блоков трудовыми частноправовыми отношениями. На основе же данной классификации мы считаем целесообразным охарактеризовать содержание правоотношений государственной службы, которое зависит от того, какие именно субъекты взаимодействуют.

Огромное разнообразие в характере и объеме прав и обязанностей, которыми государство наделяет участников государственно-служебных отношений, не поддается исчерпывающему обзору. Поэтому следует обратиться к краткой характеристике их [4, с. 62]. В частности, для характеристики содержания государственно-служебных отношений мы проанализируем полномочия государственных служащих, поскольку анализ именно этих категорий, взаимосвязанных с правами, обязанностями или компетенцией других субъектов соответствующих отношений, позволит, таким образом, осуществить характеристику содержания правоотношений государственной службы в целом. Структура субъективной юридической обязанности является обратной стороной субъективного юридического права и состоит из трех элементов: необходимости обя-

занного субъекта совершать определенные действия (активные обязанности) или воздержаться от них (пассивные обязанности); необходимости обязанного субъекта реагировать на требования правомочной стороны; необходимости нести юридическую ответственность (претерпевать лишения прав личного, имущественного или организационного характера) в случае отказа от выполнения юридических обязанностей или недобросовестного их выполнения, если это противоречит требованиям правовой нормы [5, с. 384]. Что касается полномочий государственных служащих, то такие делятся на общие для всех государственных служащих и специальные, обладание которыми связано с конкретными должностями. Характер и объем полномочий государственных служащих зависят от правового положения органа, в котором они находятся на службе [6, с. 52]. Ведь компетенция государственных органов имеет специальный характер и не является равной для всех органов государства. Порядок установления и объем компетенции зависят от того, к каким звеньям государственного аппарата принадлежит государственный орган – законодательной, исполнительной, судебной власти или органов и др. [5, с. 395].

По соотношению прав и обязанностей участников административно-правовые отношения делятся на две группы: отношения, в которых один из участников подчинен другому, и отношения, участники которых не связаны подчинением одного из них другому. Первые отношения условно названы вертикальными, вторые – горизонтальными [2, с. 90]. Считаем, что в рамках государственно-служебных отношениях все отношения, кроме отношений между государственным служащим и субъектом, инициируют реализацию задач и функций государства, являются вертикальными, что обусловлено спецификой полномочий государственных служащих.

А. И. Елистратов считает, что в правовом государстве между должностным лицом и гражданином устанавливается не столько вертикальная, сколько горизонтальная связь. «Оди-

наковое подчинение закону и суду ставит должностных лиц и граждан на общую юридическую плоскость. Должностное лицо может быть наделено большими правами, чем гражданин, но перед законом они становятся принципиально равноправными» [7, с. 80]. Противоположную позицию отстаивает Г. И. Петров [2, с. 90].

Властный характер полномочий государственных служащих обусловлен особенностями юридических полномочий государственных органов. Последние представляют собой вид и меру властного воздействия на участника правовых отношений с целью реализации предписания правовой нормы, достижения определенного социально-полезного результата. Это воздействие направлено на удовлетворение притязаний уполномоченного субъекта или на виновное лицо [5, с. 394-395]. Государственно-властные полномочия вместе с целями, задачами составляют компетенцию органов государства как юридическое отражение (опосредования) возложенных на них функций в специальных (так называемых компетенционных или уставных) нормативно-правовых актах [8, с. 265]. Властные полномочия государственного органа состоят из юридических прав для осуществления функций и юридических обязанностей, которые возлагаются на этот орган государством. Права становятся реальной возможностью относительно выполнения возложенных функций и совпадают с обязанностями, то есть необходимостью отношения государства, и сливаются в единую правовую категорию полномочий [9, с. 12].

Относительно субъективных прав государственных служащих, то перечень субъективных прав и полномочий государственного служащего на сегодня определен в Законе Украины «О государственной службе» от 16.12.1993 № 3723-ХІІ [10], прежде всего в статье 11. Определенные Законом Украины «О государственной службе» права государственного служащего, по мнению А. Ю. Оболенского, можно разделить на три группы: права, обеспечивающие понимание служащими своего правового статуса и его правовой защиты; права, кото-



рые способствуют непосредственно выполнению служебных обязанностей; права, которые способствуют усилению должностной активности государственного служащего, реализации его конституционных прав и свобод, обеспечивающих социальные гарантии государственного служащего [11, с. 191]. И в этом контексте отметим, что в Законе Украины «О государственной службе» введен такой признак прав государственного служащего; как «основные». По нашему мнению, такая классификация не является оправданной, учитывая существование единых для всех государственных обязанностей и специальных, обусловленных разновидностью службы. Целесообразно закрепление общих или единых из них в рамках акта общего действия относительно государственной службы. А специфические права – в специальном законодательстве, не означает наделение определенных из них большим значением, чем других.

Вполне приемлемо использовать для характеристики субъективных прав и полномочий государственных служащих, которые должны быть едиными для всех без учета специализацию служебной деятельности, классификации, предложенную А. Ю. Оболенским [11, с. 191]. Понятно, что такое разделение имеет относительный характер с целью удобства их изучения [4, с. 63]. В частности, к правам, которые обеспечивают понимание служащими своего правового статуса и правовую защиту, можно отнести: а) ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности на государственной должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также организационно-технические условия, необходимые для выполнения своих должностных обязанностей; б) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений; в) проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений,

порочащих его честь и достоинство; г) право на обращение государственного служащего в соответствующие органы государственной власти или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую должность государственной службы, дисциплинарной ответственности государственного служащего, увольнения его с государственной службы [11, с. 191-192]. К названному целесообразно добавить право требовать утверждения руководителем четко определенного объема служебных полномочий и других обязанностей и материально-техническое обеспечение их выполнения, право защищать свои законные права и интересы в вышестоящих государственных органах.

Что касается перечня обязанностей государственного служащего, то, как указывает О. Соболий, «на государственного служащего возлагается достаточно широкий круг обязанностей, которые можно разделить на три вида: основные (закреплены в Законе «О государственной службе»), специальные (предусмотренные отдельными законами, например, Законом «О милиции», «О службе безопасности Украины» и др.) и конкретные (определенные в должностных инструкциях и положениях) [14, с. 399]. Перечень «основных» обязанностей государственного служащего закреплен в статье 10 Закона Украины «О государственной службе» от 16.12.1993 № 3723-ХІІ.

Опять же заметим, что не согласны с таким признаком (в законе) или разновидностью (по приведенной классификации) названных обязанностей, как «основные». На наш взгляд, в данном случае речь должна идти о единых для государственных служащих обязанностях независимо от специфики службы. А использование термина «основные» предполагает существование второстепенных, не оправдано при выделении обязанностей государственных служащих,

из которых каждый, закрепленный в законодательстве, не должен быть менее важным, чем другой, независимо от характеристик источника: общий нормативно-правовой акт или специальный.

Относительно перечня закрепленных в Законе Украины «О государственной службе» от 16.12.1993 № 3723-ХІІ [10] обязанностей, то, анализируя его, В. Б. Антонюк приходит к выводу, что «неточное определение прав и обязанностей государственных служащих, особенно тех, которые вытекают из принципов беспристрастности и добропорядочности, в частности относительно несовместимости, конфликта интересов, участия в политической деятельности ... создают высокий риск коррупции» [13, с. 14]. И следует заметить, что предпринята попытка устранить названные недостатки правового регулирования обязанностей государственных служащих с обновлением законодательства в сфере предотвращения и противодействия коррупции и принятием Закона Украины «О государственной службе» от 17.11.2011 № 4050-VI [1]. Так, в п. 6 ч. 1 статьи 11 указанного Закона четко определена обязанность государственного служащего соблюдать требования законодательства в сфере предотвращения и противодействия коррупции. В свою очередь, среди мер, направленных на предупреждение коррупции, предусмотрены ограничения относительно использования служебного положения, относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности, относительно получения подарков (пожертвований), относительно работы близких лиц, в отношении лиц, которые освободились от должностей или прекратили деятельность, связанную с выполнением функций государства, местного самоуправления (статьи 6-10 Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» от 07.04.2011 № 3206-VI [15]). В статье 13 Закона Украины «О государственной службе» от 17.11.2011 № 4050-VI [1] предусмотрены требования к политической беспристрастности государственного служащего.



И в последних есть некоторые сомнения. Ведь закрепляется не правило политического нейтралитета государственной службы, а правило политической беспристрастности, которые, на наш взгляд, не являются тождественными. Ведь первое включает возможность служащих быть членами политических партий, подтверждается содержанием статьи 13 «государственный служащий должен беспристрастно выполнять свои служебные обязанности независимо от партийной принадлежности...». Политическая же нейтральность предусматривает государственную службу вне политики, что не учтено в рамках данного требования.

Выводы. Итак, правовое регулирование содержания государственно-служебных отношений необходимо совершенствовать прежде всего в аспекте четкого определения прав и обязанностей каждого из субъектов с разным уровнем связей, которыми характеризуются правоотношения государственной службы, являющегося их спецификой. В частности, особенностью содержания государственно-служебных правоотношений является существование, по крайней мере, двух групп взаимосвязанных прав и обязанностей их субъектов, существование которых основывается на различной степени связях различных субъектов правоотношений государственной службы. При этом государство в лице его органов и субъекты, которые инициируют реализацию задач и функций государства или в отношении которых осуществляется государственное управление государственными служащими, имеют по одной группе прав и обязанностей.

Список использованной литературы:

1. Верховна Рада України, Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

2. Петров Г. И. Сущность совет-

ского административного права / Отв. ред.: Иоффе О. С. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та. – 1959. – 184 с.

3. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Державна служба в Україні : підручник. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла – Одеса : Юридична література, 2003. – 368 с.

4. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения / Г. И. Петров. – Ленинград : Издательство ЛГУ им. А. А. Жданова, 1972. – 148 с.

5. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун – Харьков: Консул, 2000. – 704 с.

6. Новиков С. А. Административное право : конспект лекций. / С. А. Новиков – М. : «Приор-издат», 2003. – 128 с.

7. Елистратов А. И. Должностное лицо и гражданин / А. И. Елистратов // Вопросы административного права. Кн. 1 / Под ред. А. И. Елистратова. – М. – 1916. – С. 76–89.

8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: У 2-х т: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

9. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 10–15.

10. Верховна Рада України : Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.

11. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посібник. / О. Ю. Оболенський – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

12. Верховна Рада України : Закон «Про міліцію» від 20.12.1990 № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12/card2#Card>.

13. Антонюк В. Б. Державна служба: проблеми функціонування в Україні та досвід зарубіжних країн (порівняльний аналіз) / В. Б. Антонюк. // Юриспруденція. Теорія і практика. – № 11 (37). – 2007. – С. 7–14.

14. Собовий О. Характеристика основних обов'язків державних службовців / О. Собовий // Актуальні проблеми держи та права: зб. наук. праць. – Вип. 19 / редкол. С. В. Ківалов (гол. ред.) та ін. – О. : юри-

дична література. – 2003. – 432 с. – С. 399–404.

15. Верховна Рада України : Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 40. – Ст.404.