



УДК 351.746.1:35.08(477)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОХОЖДЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ ОСОБЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Ростислав БОТВИНОВ,

кандидат юридических наук, докторант

Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Аннотация

В статье анализируются особенности правового статуса публичных служащих особенного назначения, организационно-правовые основы прохождения публичной службы особенного назначения. Обосновано, что публичная служба особенного назначения – это институт публичной службы, основанный на реализации установленных в нормативных правовых актах особых (специальных) полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих выраженную отраслевую компетенцию, правовой статус служащих которых определяется специальными нормативными актами, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей органов государственной власти в особых условиях. Обосновано, что реформирование публичной службы, создание новых ее структур, служебная деятельность в которых имеет значительную специфику, требуют разработки и реализации принципиально новых подходов.

Ключевые слова: публичная служба, публичная служба особенного назначения, правовой статус публичных служащих особенного назначения.

THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF SPECIAL PUBLIC SERVICE

R. Botvinov,

Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of Public Administration at Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Summary

Peculiarities of a legal status of special public service, the organizational and legal principles of special public service have been analysed in the article. It has been substantiated that the special public service is an institution of public service, which is based on the implementation of the special powers of officials established in laws and regulations, who hold offices in State bodies with a certain sectoral competence, whose legal status of an official is determined by special regulations, who carry out professional activity in order to exercise functions, rights and duties of State authorities under special circumstances. It has been grounded that the reform of public service, the creation of its new structures, whereof service activity has a significant specificity, require the development and implementation of fundamentally new approaches.

Key words: public service, special public service, legal status of special public service.

Постановка проблемы. Постановка проблемы публичной службы с точки зрения широкой ее интерпретации, многогранность видовых проявлений публично-служебной деятельности в современном обществе предусматривают особый познавательный интерес к вопросу о классификации видов публичной службы. Самым главным достижением общетеоретической классификации публичной службы является то, что она позволяет рассмотреть виды публично-служебной деятельности в масштабах всего общества, его целостной государственной организации. При этом важно подчеркнуть и признаки, подлежащие общетеоретическому осмыслению и выступающие как общие для всех видов публичной службы, и те, которые составляют непосредственный интерес для отраслевых исследований.

При определении места каждого из видов службы в системе публичной службы следует исходить из концептуального положения, согласно которому публичная служба, как и публичная власть, единая по своей правовой природе и различается только решаемыми задачами. Поэтому разделение публичной службы на виды происходит в зависимости от различных направлений деятельности государства.

Актуальность темы исследования. Главной составляющей реформы государственного управления в Украине является развитие эффективной публичной службы. При таких условиях важной задачей становится определение принципов, задач, структуры и функций современной публичной службы, ее видového разделения, правового статуса публичных служащих.

Состояние исследования. Точкой отсчета в спецификации публичной службы особенного назначения является определение в Кодексе административного судопроизводства Украины, где выделены: политическая служба, профессиональная деятельность судей, прокуроров, военная служба, альтернативная (невоенная) служба, другая государственная служба, служба в органах местного самоуправления [3].

В локус нашего внимания попадает военная, специализированная служба, служба в правоохранительных органах, профессиональная деятельность судей. Учитывая то, что указанное законодательное положение содержит неисчерпаемый перечень видов публичной службы, ряд ученых отмечают, что существует насущная необходимость более детальной классификации публичной службы, поскольку определенные



Кодексом разновидностями являются видами разного порядка, нарушает логическое правило при классификации придерживаясь единого критерия. Так, по классификации публичной службы, предложенной С.В. Киваловым и Л.Г. Белой-Тиуновой, служба в органах прокуратуры должна быть отнесена к специализированной службе, выступает разновидностью государственной службы, одним из четырех основных направлений публичной службы (наряду с политической, судейской и муниципальной) [2, с. 16]. В то же время классификация публичной службы по аналогии с государственной службой на милитаризованную, гражданскую и специализированную представляется не совсем корректной. Если использовать логику взаимосвязи и соподчинения категорий «общее – особенное – специальное», можно предложить следующий подход: общее – публичная служба – делится по назначению на обычную и особенную, в которой выделяется специализированная служба. В статье мы обосновываем этот подход и определяем границы публичной службы особенного назначения.

Целью статьи является анализ особенностей правового статуса публичных служащих особенного назначения, организационно-правовых основ прохождения публичной службы особенного назначения.

Изложение основного материала. Центральное место в правовом обеспечении публичной службы особенного назначения занимает создание прочных правовых основ статуса ее должностных лиц.

По мнению автора, публичная служба особенного назначения – это институт публичной службы, основанный на реализации установленных в нормативных правовых актах особых (специальных) полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих выраженную отраслевую компетенцию, правовой статус служащих которого определяется специальными нормативными актами, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей органов государственной власти в особых условиях.

На сегодня отсутствуют единые правовые основы и теоретические под-

ходы к определению специфики этого вида публичной службы, что затрудняет формирование единых основ правового статуса служащих. Правовой статус должностных лиц публичной службы особенного назначения регулируется более чем десятью законами Украины и более чем сотней ведомственных нормативных правовых актов, определяющих правовое положение отдельных органов исполнительной власти и правоохранительных органов и порядок прохождения в них службы.

Административно-правовой статус должностных лиц публичной службы особенного назначения, занимающих должность государственного служащего, устанавливается законом Украины «О государственной службе» [8], который определяет ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров. Но не на все виды публичной службы особенного назначения распространяется этот закон.

Анализ правового положения должностных лиц публичной службы особенного назначения может основываться на двух сегментах нормативного материала: 1) нормах, регулирующих общий правовой статус государственного служащего и 2) нормах, регулирующих правовой статус должностных лиц отдельного правоохранительного органа или органа исполнительной или судебной власти. Первый блок устанавливает основы правового статуса государственной службы без изъятий и дополнений, обусловленных характером публичной службы особенного назначения и должности в отдельном государственном органе. Второй блок отражает особенности правового положения должностного лица отдельного органа государственной власти. Если первый аспект правового положения государственного служащего достаточно ясно прописан нормами Конституции Украины и Закона Украины «О государственной службе», то «особая» его часть может быть проанализирована только на основе обобщения нормативного регулирования правового статуса служащих ряда правоохранительных органов, профессиональной деятельности судей и специализированных органов исполнительной власти. Это обстоятельство, с одной стороны,

усложняет проблему, а с другой, – дает широкие возможности для формулирования соответствующих предложений в будущем законодательство о публичной службе особенного назначения.

Правовое положение должностных лиц публичной службы особенного назначения носит двойственный характер: с одной стороны, они имеют одинаковые права и обязанности (назовем их права и обязанности общего характера); с другой стороны, вследствие известной специфики определенных видов публичной службы особенного назначения, в частности службы в правоохранительных органах, ее функционально-целевого назначения, эти служащие имеют особый правовой статус, выражающийся в наличии специальных, отличных от служащих других видов государственной службы, прав и обязанностей.

Сейчас указами Президента Украины утверждаются только перечни должностей высшего начальствующего состава органа исполнительной власти или правоохранительных органов, в которых предусмотрено прохождение публичной службы особенного назначения. Перечни должностей рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава и специальные звания, соответствующие этим должностям, утверждаются министрами и руководителями соответствующих органов исполнительной власти Украины.

Согласно категории и группе должностей публичной службы особенного назначения действующим законодательством устанавливаются квалификационные и другие требования для лиц, претендующих на замещение должностей специализированной службы или замещающих указанные должности. В квалификационные требования входят требования к уровню профессионального образования, стажу работы (службы), профессиональных знаний и навыков и др. (ст. 342 Налогового Кодекса Украины [4], ст. 9 Закона Украины «О дипломатической службе» [9]).

Более строгие требования предъявляются к кандидатам на занятие должностей прокуроров. Согласно ст. 27 Закона Украины «О прокуратуре» прокурором местной прокуратуры может быть назначен гражданин Украины,



имеющий высшее юридическое образование, стаж работы в области права не менее двух лет и владеющий государственным языком [11]. Прокурором Генеральной прокуратуры Украины может быть назначен гражданин Украины, имеющий стаж работы в области права не менее пяти лет. Эти требования не распространяются на прокуроров Специализированной антикоррупционной прокуратуры [11].

В органы Службы безопасности Украины принимаются на конкурсной, добровольной и договорной основе граждане Украины, способные по деловым и моральным качествам, образовательному уровню и состоянию здоровья эффективно выполнять служебные обязанности. Критерии профессиональной пригодности, в частности юридической осведомленности, определяются квалификационно-нормативными документами, утверждаемыми Председателем Службы безопасности Украины [12].

На службу гражданской защиты с зачислением в кадры Государственной службы чрезвычайных ситуаций принимаются на конкурсной и контрактной основе граждане с полным средним образованием, достигшие 18-летнего возраста, отвечающие квалификационным требованиям и способные по своим личным, деловым и моральным качествам, образовательному и профессиональному уровню и состоянию здоровья выполнять служебный долг [6].

Должности рядового и начальствующего состава публичной службы особенного назначения замещаются в соответствии с действующим законодательством путем заключения индивидуальных контрактов, по конкурсу, а также посредством назначения на должность.

С целью проверки профессиональных качеств претендента на замещение должностей публичной службы особенного назначения действующее законодательство позволяет устанавливать испытательный срок.

Все эти меры – группировка должностей по категориям, установление квалификационных и других требований к должностям публичной службы особенного назначения, установление испытательного срока, возможность проведения аттестации должностных

лиц – преследуют определенную цель: поддержание профессиональных навыков лиц, проходящих публичную службу особенного назначения. Это, в свою очередь, позволяет осуществлять профессиональную деятельность органам государственной власти на должном уровне.

Каждая должность публичной службы особенного назначения предусматривает различный объем полномочий, в зависимости от которого служащие публичной службы особенного назначения подразделяются на должностных лиц и служащих.

Так, ст. 14 Закона Украины «О Государственной пограничной службе» определяет, что в личный состав Государственной пограничной службы Украины входят военнослужащие и работники Государственной пограничной службы Украины [7].

Аналогичный порядок существует и в Службе безопасности Украины. В ст. 19 Закона Украины «О службе безопасности Украины» определено, что кадры службы безопасности Украины составляют: сотрудники – военнослужащие, работники, заключившие трудовой договор со Службой безопасности Украины, а также военнослужащие срочной службы [12].

Одной из особенностей административно-правового статуса служащего публичной службы особенного назначения является повышенная юридическая ответственность лиц, замещающих должности в соответствующих органах. Кроме того, применение мер юридической ответственности к лицам, занимающим должности публичной службы особенного назначения, осуществляется в особом порядке. Такая специфика обусловлена тем, что на лиц, занимающих должности публичной службы особенного назначения, положены специальные государственно-властные полномочия, которые по своему объему и результатам реализации существенно превосходят объем полномочий других государственных служащих.

Организация публичной службы особенного назначения требует четкого упорядочения системы служебной ответственности. Действующим законодательством установлен исчерпывающий, так называемый «закрытый» перечень видов взысканий за

нарушение служебной дисциплины. Другие виды наказаний, не предусмотренные этим перечнем, к виновному лицу применяться не могут.

Следующая особенность административно-правового статуса служащего публичной службы особенного назначения заключается в государственном финансировании оплаты труда (службы) по должности публичной службы особенного назначения. Эта особенность вытекает из того, что публичная служба особенного назначения является видом государственной службы в большинстве случаев и является гарантией независимости и эффективности осуществления профессиональной деятельности. Например, 24.05.2017 Кабинет министров принял постановление «Некоторые вопросы оплаты труда государственных служащих судов, органов и учреждений системы правосудия», которое утверждает схему должностных окладов с определением коэффициентов для государственных служащих судов, органов и учреждений системы правосудия по группам оплаты труда с учетом норм Закона Украины «О государственной службе» [1]. Отмечается, что реализация акта будет осуществляться в пределах средств, предусмотренных на текущий год на содержание судов и других органов судебной власти.

Выводы. Таким образом, все особенности (характерные признаки) статуса служащего публичной службы особенного назначения обусловлены именно ее функционально-целевым назначением.

Различия правового статуса служащих публичной службы особенного назначения обусловлены ее собственной спецификой, и их можно свести к следующему: профессиональной обязанностью этой категории служащих является обеспечение безопасности, законности, правопорядка, прав и свобод граждан, других ценностей общества; для выполнения профессиональных задач служащие публичной службы особенного назначения могут использовать специальные средства, включая оружие; на эту службу принимаются только граждане, достигшие 18-летнего возраста, военнообязанные, физически развитые; деятельность служащих публичной службы особенного назначения регламентируется специальны-



ми уставами и положениями; должностные лица имеют специальные звания; они периодически проходят специальную аттестацию, в ходе которой подтверждается их профессиональная пригодность и возможность продвижения по службе; для них организована специальная система аттестации; для каждого вида публичной службы особенного назначения установлены форма, знаки различия и другие внешние атрибуты; должностные лица публичной службы особенного назначения обязаны поддерживать высокую специальную и физическую подготовку, для чего устанавливается система нормативов по специальной и физической подготовке; служащие привлекаются к дисциплинарной ответственности на основе специальных уставов, а рядовой и начальствующий состав МВД, кроме того, в особом порядке несут административную и материальную ответственность. Существуют особые основания и порядок привлечения к уголовной ответственности.

Важнейшим элементом правового статуса должностного лица публичной службы особенного назначения являются государственные гарантии, предоставляемые служащему и членам его семьи; система материального обеспечения, обязательного государственного страхования; система поощрений и стимулирования карьерного роста за счет учета заслуг, профессиональной квалификации и опыта.

В связи с этим для создания условий, обеспечивающих системное решение проблемы, требуется принятие основополагающего закона «О публичной службе». В законе, исходя из анализа существующей нормативно-правовой базы и практического ее применения, по мнению автора, должны быть сохранены и применены к отношениям в сфере публичной службы особенного назначения механизмы определения правового статуса служащего, зарекомендовавшие себя на практике.

Список использованной литературы:

1. Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя : Постанова Кабінету Міністрів України

від 24.05.2017 № 358 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/358-2017-%D0%BF>.

2. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

5. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.

6. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів від 11.07.2013 № 593 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>.

7. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.

8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.

9. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 № 2728-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>.

10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

11. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

12. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-

XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ботвинов Ростислав Георгиевич – кандидат юридических наук, докторант Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Botvinov Rostislav Georgiyevich – Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of Public Administration at Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

pravo.0050@gmail.com