

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ
КОМЕНТАР
ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»**

За редакцією дійсного члена (академіка)
НАПрН України,
доктора юридичних наук, професора *А. О. Селіванова*
та дійсного члена (академіка) НАПрН України,
доктора юридичних наук,
професора *М. І. Іншина*

2-ге видання, перероблене і доповнене

Харків
«Право»
2018

Авторський колектив:

передмова: *А. О. Селіванов*, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України, заслужений юрист України (науковий керівник);

розділ I: *А. О. Селіванов*, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України, заслужений юрист України;

розділ II: *М. І. Іншин*, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України, заслужений юрист України;

розділ III: *А. О. Селіванов*, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України, заслужений юрист України; *О. П. Рябченко*, доктор юридичних наук, професор;

розділ IV: *Н. О. Мельничук*, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

розділ V: *К. Ю. Мельник*, доктор юридичних наук, професор;

розділ VI: *О. М. Ярошенко*, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

розділ VII: *В. М. Андрійв*, доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник соціальної сфери України;

розділ VIII: *О. М. Ярошенко*, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

розділ IX: *М. І. Іншин*, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України, заслужений юрист України; *Д. І. Сіроха*, кандидат юридичних наук;

розділ X: *В. Л. Костюк*, доктор юридичних наук, доцент; *С. А. Горячев*, кандидат технічних наук;

розділ XI: *В. Л. Костюк*, доктор юридичних наук, доцент

Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / [О. М. Ярошенко, В. Л. Костюк, Н. О. Мельничук та ін.] ; за ред. А. О. Селіванова та М. І. Іншина. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Харків : Право, 2018. – 552 с.

ISBN 978-966-937-449-3

Запровадження нових прогресивних підходів у формуванні штату апарату державних органів, що передбачила Верховна Рада України у Законі України «Про державну службу», природно вимагає новітнього праворозуміння у сфері застосування норм, кожного положення закону для створення єдиної практики для державних службовців щодо зайняття, перебування і припинення їх діяльності на відповідних посадах державної служби.

Поява першого науково-практичного коментаря вказаного Закону знаменує стан пізнання досить складних понять, категорій та інститутів державної служби. Авторський колектив у складі відомих вчених з наук адміністративного і трудового права виконав завдання створити доступний науковий коментар-посібник для апарату державних органів, органів державної влади, суддів і прокурорських працівників, викладачів та студентів юридичних закладів вищої освіти.

УДК 342.924:35=051(094.4)(477)

© Селіванов А. О., Іншин М. І., Горячев С. А. та ін., 2017

© Ярошенко О. М., Костюк В. Л., Мельничук Н. О. та ін., 2018

© Видавництво «Право», 2018

Передмова

У 2-му виданні Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу» авторський колектив поставив за мету поглибити аналіз законодавства, яке є конституційно-правовою основою реалізації компетенції органів публічної влади, формування і проведення державної політики у сфері державної служби, реформування державного апарату для забезпечення мотивації ефективної діяльності виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування.

За період чинності попереднього Закону України «Про державну службу» 1993 р. був створений вагомий науково-теоретичний потенціал праворозуміння вченими і практиками державної служби як інституту адміністративного права з обсягом дослідження практики застосування трудових правовідносин відносно осіб, які виконували службові повноваження в державному апараті. Судова практика збагатила певне правове осмислення службових правовідносин, коли державні службовці ініціювали судові спори, сторонами в яких виступали державні органи і громадяни із статусом державних службовців. Водночас це дозволило отримати правові позиції, коли проводився судовий контроль у забезпеченні конституційного права громадянина на рівний доступ до державної служби.

Багатоманітність соціальних зв'язків у державі, як відомо, пов'язана з визначенням державної служби як професійної діяльності осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних бюджетних коштів. За своєю сутністю понятійний апарат державної служби був уведений у Законі 1993 р. приналежністю до правових регуляторів щодо вказаних трьох категорій у їх праворозумінні. Проте в цьому Законі не було сформовано концепцію правового механізму формування і реалізації державної політики в сфері кадрового потенціалу, який би відповідав виконанню державою свого соціального призначення і спирався на конкурсний відбір досвідчених і фахових спеціалістів, відповідальних за результати управлінської діяльності державної служби. Отже, практичне

застосування вказаного Закону дало можливість виявити необхідність переосмислення концепції державної служби, яка вже не могла задовольнити розв'язання завдань держави, коли фактично нею здійснюються функції відповідних державних органів, їй притаманні характерні ознаки управлінського характеру, оскільки державна служба створюється і функціонує в усіх сферах діяльності. Наука і практика однаково визнають необхідний владно-організуючий вплив із боку суб'єктів публічної влади на суспільні відносини і будь-який державний орган повинен мати для цього кваліфікований апарат державних службовців.

Вченими в галузях конституційного, адміністративного, соціального і трудового права проведено чимало фундаментальних досліджень з формування теорії (доктрини) державної служби, яка базується на загальноконституційних і спеціальних принципах функціонування державного апарату. Не можна не враховувати сучасні вимоги адаптації національного законодавства про державну службу України до законодавства Європейського Союзу. Проте нормативне регулювання цих та інших питань здійснювалось більшою мірою підзаконними актами, що певною мірою відтворювалось у Законі України «Про державну службу» численними змінами і доповненнями, виходячи з реалій життя.

Природно, що в теоретичному плані більшість аспектів проблеми побудови сучасної системи державно-управлінських відносин у самій державній службі має вирішуватися на законодавчому рівні з повним осмисленням виконання сервісних функцій та завдань держави. Можна припускати, що в теоретичних працях досліджувалися проблеми в «атомістичному» плані, що позначалось на виявленні внутрішніх і зовнішніх кореляцій правової реалізації Закону, який діяв до 2015 р. У цьому, на наш погляд, полягала причина того, якими обставинами пояснюється необхідність розроблення нового Закону «Про державну службу». Разом з тим треба визнати, що за двадцять два роки попередній Закон створив відчутну для держави корисну правову основу управлінського апарату на всіх рівнях функціонування державних органів. Таким чином, варто не відкидати позитивну роль Закону першого покоління, яка полягала в тому, що завдяки йому державна служба виявила корисні якості у виконанні суспільної ролі всього державного механізму, що також виявило ефективність і недоліки у виконанні завдань практичної соціально корисної діяльності осіб, які працюють у державному апараті.

Коли час настав, політичною волею парламенту України було завершено підготовку і прийняття нового Закону України «Про державну службу». Він вимагав у першу чергу наукового підходу до визначення і розкриття сутності понять, термінів, категорій і юридичних приписів відносно кожної статті

цього Закону, з'ясування службової ролі державного апарату, побудованого на основі більш широкого сприйняття соціальних реалій. Призначення цього Закону обумовлено інтересами правової держави соціального типу, з урахуванням закріплення у Законі основних і додаткових конституційних цінностей і демократичних принципів.

Науково-практичний коментар до Закону своє основне призначення вбачає в першу чергу в поясненнях найбільш складних понять, термінів і категорій, оскільки концептуально у правозастосуванні кожного закону, норм, які регулюють суспільні відносини, має бути єдине праворозуміння. Для прикладу варто оцінити переваги німецької системи законодавства, коли вона зазнала глибокого аналізу (тлумачення) у дослідницьких творчих працях німецьких глосаторів і постглосаторів. Натомість наука враховує гносеологічні причини у підготовці Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу» і тому була схвально сприйнята професорами і викладачами кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка на чолі з академіком НАПрН України, професором М. І. Іншиним. Доктринально творчий колектив цього видання базувався на аксіологічному підході про те, що реформа адміністративного права і державної служби, як її інституту, повинна відповідати завданням другого покоління правової реформи після прийняття Конституції 1996 р. (із змінами щодо впровадження парламентсько-президентської форми правління). Це означало необхідність підтвердити перехід України як держави до категорії держав, які будують свою діяльність виключно на «пануванні права», а для цього необхідно створити умови для належного та ефективного застосування закону, який регулює питання реалізації державної політики в сфері державної служби.

Практичне дослідження положень, термінів і понять кожної норми Закону, що знайшло своє місце в наукових інтерпретаціях, базується на сучасних теоретичних працях українських дослідників права, і практично є праворозумінням офіційних матеріалів стосовно функціонування суб'єктного складу і процедур державного управління, які прямо свідчать про свою користь у ході проведення реформи адміністративного права. Одним із розробників, якому належить роль творчого і методологічно бездоганного визначення мети кожної наукової праці з державного управління і сприяння створенню ефективної адміністративно-правової практики, вчені-правознавці називають професора, академіка НАПрН України В. Б. Авер'янова. Продовженням академічної традиції, закладеної цим видатним вченим, — створювати творчі колективи у підготовці такого характеру видань з фунда-

ментальних проблем законодавства і права, можна вважати, зокрема, підготовлені Національною академією правових наук України за сприянням академіка НАН України В. Я. Тація фундаментальних видань «Правова система України» у п'яти томах (2008) і «Правова доктрина України» у п'яти томах (2013). Саме тому творчий колектив вчених пішов цим нелегким шляхом. На нашу думку, змістовно слід підкреслити, цей Науково-практичний коментар цілком реально може стати вагомим внеском у дослідження правових норм, положень та юридичних категорій закону, в якому адміністративне право інтегрується з трудовими правовідносинами, з урахуванням фундаментальних праць українських вчених-правознавців.

Практична спрямованість Науково-практичного коментаря вказує на актуальність осмислення змісту Закону України «Про державну службу», який допоможе викликати усвідомлення політиками, керівниками державних служб в органах законодавчої, виконавчої та судової влади та іншими особами тих концептуальних і законодавчо існуючих проблем, які були і залишаються в системі державної служби і надалі мають бути враховані при формуванні й реалізації державної політики в цій сфері.

Відносно своєчасно викладеної в цій колективній праці інформації про зміни і доповнення до закону слід відзначити, що окремі положення цього важливого для суспільства Закону можуть динамічно змінюватися, оскільки відбуваються досить вагомні новели у характері якості взаємодії між громадянами і державою. Цей процес має позитивно позначитися на тенденції прогресивного покращення якості самого Закону, в якому закладені нові підходи і нові доктринальні ідеї щодо створення сучасного механізму функціонування державної служби в інтересах українського суспільства і держави. Отже, колективний розум дуже корисний в юриспруденції, яка має свою онтологічну основу, коли йдеться про такі суспільні цінності, як державна служба, демонструє переваги колективної організації наукової праці у найактуальніших напрямках державно-правового регулювання.

Колектив авторів науково-практичного видання висловлює щире вдячність науковим дискусіям на творчих зустрічах вчених і широкій аудиторії правників, які критично оцінили і допомогли удосконалити сучасне праворозуміння теорії і практики державної служби в Україні.

А. О. Селіванов, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України, заслужений юрист України, постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України

Introduction

In this edition of theoretical and practical commentary to the Law of Ukraine «On state service» the group of authors posits the aim of better understanding the legislation, which is the Constitutional and legal base for realization of competence of public authority bodies, forming and adoption of state service policies, reforming of state machinery for provision of motivation of effective activity in state government authorities and local self-government bodies.

While the former Law «On state service» of 1993 was in force, appreciable scientific and theoretical potential of legal comprehension – an institute of administrative law with the scope of research of practice of implementation of labour relations of individuals, who fulfilled duties in state machinery, was created by scientists and state service practices. Judicial practice has brought certain legal perception of service relations when civil servants initiated judicial contests, in which state or state civil servants acted as parties. Simultaneously, it allowed receiving legal positions when judicial control in provision of the Constitutional right for equal access to state service should be promoted.

The diversity of state social links, as is well known, connected with defining of state service as professional activity of individuals, who take up posts in state structures and state machinery concerning practical realization of tasks and functions of the state and receive salary at the expense of budgetary funds. Conceptual apparatus of state service was introduced in the Law of 1993; and it was connected with legal regulators of these three mentioned categories. Although, this Law didn't maintain the concept of legal mechanism of forming and realization of state policy in scope of stuff potential, which would correspond to state social purpose and provide competitive selection/recruitment experienced and specialized stuff, responsible for results of administrative activity of the state. Thus, practical application of the mentioned Law has given an opportunity to reveal the necessity to rethink about the concept of state service, which couldn't assist salvation of state tasks any more, when, in fact, it realized functions of corresponding state authorities, maintained specific administrative features, as it

functioned in every scope of activity. Science and practice admit the necessary authoritative and organizing influence on social relations equally from the direction of subjects of public power; and any state authority must have qualified stuff for this purpose.

Scientists in constitutional, administrative, social and labour law have carried out investigation, concerning forming of the theory (doctrine) of state service, which is based on general Constitutional and special principals of state machinery functioning. Modern demands of adaptation of the domestic state service legislation to European Union legislation can't be ignored. However, normative regulation of these and other questions were realized mostly by laws and this was reflected, to a certain degree, in the Law «On state service» by numerous amendments.

It is natural that theoretically most of problems of building the system of state, administrative relations within state service have to be solved at the legislative level with the full comprehension of fulfilling the service functions and tasks of the state. It is possible to presume, that the problems have been researched at «atomistic» level and this has influenced the detection of inner and outer correlations of legal realization of the Law, which had been in force till 2015. We think this is the reason that explains the circumstances of necessity of adopting of the new Law «On state service». Thus, we shouldn't forget the positive role of the first-generation Law, which have helped the state service to exhibit its useful features in fulfilling the social role of the whole state mechanism, which also revealed the efficiency and drawbacks in fulfilling tasks of practically and socially useful activity of stuff which was working in state machinery.

When time came, amendment drafting and adoption of the new Law «On state service» were completed by political will of the Parliament. It demanded, first of all, scientific approach to defining and revealing the essence of concepts and terms, categories and legal provisions concerning every article of this Law, finding out the official role of state machinery, built on the base of wider perception of social reality. The aim of this Law was caused by the interests of constitutional social state, taking into account that Law included main and additional Constitutional values and democratic principles.

The main purpose of theoretical and practical commentary to the Law of Ukraine «On state service» is in explanation of the most complicated concepts, terms and categories, as conceptually, there should be one legal understanding of every Law, norms, which regulate social relations. As an example, one can evaluate advantages of German legislation system, when it underwent the deep analyses (commentary) in research creative works of German glossators and post-

glossators. However, science takes into consideration gnoseological reasons in amendment drafting of theoretical and practical commentary to the Law of Ukraine «On state service». It has been perceived positively by professors and lecturers of Department of Labour and Social Maintenance Law Taras Shevchenko University of Kyiv, at the of the current member (academician) of the Ukrainian National Academy of Law Sciences, Merited Lawyer of Ukraine, Professor N. I. Inshin. The group of authors of this edition was based on axiological approach, which provides that administrative law and state service reform must correspond the second generation tasks of reforms after adopting of the Constitution of 1996 (with amendments, concerning establishing parliamentary-presidential form of government). It meant the necessity to confirm the conversion of Ukraine as a state to such categories of states which base their activity exceptionally on «supremacy of law»; and this needs creations of conditions for decent and effective implementation of law, which regulates the questions of realization of state policy in state service.

Practical research of provisions, terms and concepts of every norm of the Law, which has found its place in scientific interpretations, was based on theoretical studies of Ukrainian researches of law, and, actually, is considered to be the legal comprehension of official materials, regarding functioning of subject composition and procedures of state administration, which directly testifies its advantage in launching administrative law reform. One of the developers, who impeccably determines, both inventively and methodologically, the aims of every scientific work within state administration and assists in creation of effective administrative and legal practice, is Professor, academician of the Ukrainian National Academy of Law Sciences, V. B. Averyanov. The continuation of academical tradition, established by this outstanding scientist, namely, in creating groups of authors for preparation of such editions, concerning fundamental problems of legislation and law, has been made by the Ukrainian National Academy of Law Sciences with the participation of academician of the Ukrainian National Academy of Law Sciences V. Y. Tatsiy and fundamental editions «Legal System of Ukraine» in 5 volumes (2008) and «Legal doctrine doctrine of Ukraine» in 5 volumes (2013). That's why a group of authors has chosen such difficult way. In our opinion, this theoretical and practical commentary to the Law of Ukraine «On state service» can become essential contribution to research of legal norms, provisions and categories of the Law, which integrates administrative law with labour relations, taking into account fundamental works of Ukrainian lawyers.

Practical direction of theoretical and practical commentary detects urgency of comprehension of the Law «On state service», which will help to stimulate politicians, chiefs of state services of legislative, executive and judicial authorities

and other individuals to perceive these conceptual and legislatively existing problems, which were and still are in the system of state service and have to be taken into account while forming and realization of state policy in this field.

Regarding timely stated information in this collective work, we should note, that separate provisions of this socially important Law can dynamically change, as there are rather considerable changes in character and quality of co-operation between state and citizens. This process should positively influence the tendency of progressive improvement of quality of the Law itself, which contains new approaches and doctrinal ideas of creation of modern mechanism of state service functioning in the interests of Ukrainian society and state. Thus, collective mind is very useful in jurisprudence and has its ontological base when it comes to such social values like state service.

The group of authors of theoretical and practical commentary express gratitude to scientific reviewers, who critically evaluated and helped in improvement of modern comprehension of theory and practice of state service in Ukraine.

A. O. Selivanov, doctor of Law, Professor, current member (academician) of the Ukrainian National Academy of Law Sciences, the resident commissioner of the Verkhovna Rada in the Constitutional Court of Ukraine

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1

Державна служба та державний службовець

1. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

2. Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

1. Державна служба належить до найбільш важливої суспільно корисної діяльності в інтересах як самої держави, так і кожного громадянина. У загальному розумінні це виконання безперервної і ефективної службової діяльності уповноважених осіб, наділених Конституцією і законами України особливим правовим статусом у відносинах з іншими суб'єктами права. Предмет державної служби характеризується сферою реалізації державного і суспільного інтересу в публічно-правових відносинах, оскільки вона відображає виконання службовцями покладених державою функцій (обов'язків) в органах державної влади та усіх державних організаціях.

Державна служба – це суспільно корисна діяльність, врегульована нормами законодавства та інших джерел, які за змістом є відносинами службового характеру, які складаються на професійній основі працівниками державних органів при здійсненні таких державних функцій, як керівництво, управління, організація, контроль, нагляд, облік тощо. У межах визначених завдань і компетенції кожного державного органу специфіка державної служби як трудової діяльності виявляється у правових і організаційних формах, передбачає матеріальне і моральне заохочення, обов'язкове соціальне страхування штатних працівників – державних службовців, їх соціальний захист.

Державна служба повинна бути політично неупередженою професійною діяльністю щодо практичного виконання завдань і функцій держави, і тому вона є публічною службою, коли необхідне виконання особливих фахових вимог: громадянства, освіти, кваліфікації, знання державної мови тощо. Адже особа має намір і власний інтерес зайняти штатну посаду в державних органах (поступити на службу). Цей вид трудової діяльності передбачає: службу як дію за значенням служити і обов'язок – за значенням відповідати за його виконання. У літературі поняття служби у широкому сенсі зустрічається доволі часто, наприклад: «Іванець був собі не значний товариш, да за свою щирю службу старому Хмельницькому мав велику в його повагу і шанобу» (див.: Пантелеймон Куліш. Вибрані твори, К., 1969. С. 58).

Юридичне значення державної служби розкривається в цій нормі, коли фіксується перелік завдань і функцій, які закон вкладає у службу (діяльність) у державних органах та інших державних організаціях. Зокрема, це означає, що обсяг і конкретна службова діяльність обумовлені для державних службовців правовідносинами, зміст яких безпосередньо стосується: