

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Греков Ігор Петрович

УДК 35.08

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Спеціальність 12.00.05 – трудове право;
право соціального забезпечення

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2003

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор ***Венедиктов Валентин Семенович***,
Національний університет внутрішніх справ, перший проректор з наукової роботи

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Процевський Олександр Іванович,
Інститут економіки і права Харківського державного педагогічного університету
ім. Г.С. Сковороди, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін;

кандидат юридичних наук, доцент

Жернаков Володимир Володимирович

Національна юридична академія України
ім. Ярослава Мудрого, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення

Провідна установа: Київський національний університет
ім. Т. Шевченка, кафедра трудового, земельного та екологічного права, Міністерства освіти і науки України, м. Київ

Захист відбудеться “25” квітня 2003 р. о “14” годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.700.02. при Національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр. 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр. 50-річчя СРСР, 27. Автореферат розісланий “24” березня 2003 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Чалий Ю.І.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Сьогодні, на початку нового тисячоліття, в період переходу до нового етапу державотворчих процесів сама логіка історико-правового та соціально-політичного поступу змушує зі всією серйозністю звернутись до проблем правового регулювання державної служби в Україні. Державна служба в Україні очікує організаційно-управлінських та нормативно-правових реформ. Проте у реформуванні державної служби України приховуються й потенційні небезпеки: руйнація одних структур обов'язково передбачає період невизначеності, своєрідного хаосу, який передуює появі й розвитку нового порядку управління в державі. Запобігти хаотичним, руйнівним елементам, що виникають під час реформування державної служби, покликане нормативно-правове забезпечення й регулювання відповідних організаційно-управлінських процесів та службово-трудових відносин. Нині розвиток правового регулювання державної служби України відстає від потреб і функцій держави. Передусім це стосується визначення місця і ролі державної служби, впорядкування багатьох питань проходження державної служби громадянами України, зокрема порядку виникнення, розвитку й припинення службово-трудових відносин, їх відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків. Багато нормативних актів у сфері державної служби набрали чинності декілька років тому і потребують свого удосконалення, інші питання розвитку службово-трудових відносин ще очікують на юридичне визначення та врегулювання, деякі нормативні приписи потребують скасування. Тому вдосконалення сфери правового регулювання державної служби має бути системним і віддзеркалювати у своєму змісті усі сучасні реалії та тенденції, а інколи, зважаючи на свою випереджувальну функцію, й передбачати майбутнє, слугувати правовим орієнтиром під час вирішення тих чи інших проблем побудови демократичного українського суспільства. Така робота має широкомасштабний характер, є копіткою за своєю сутністю і потребує науково виваженого, аргументованого підходу. Певну частину цієї роботи проведено у даному дисертаційному дослідженні, що й обумовлює актуальність обраної автором теми наукового аналізу.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до п. 5.2 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 2002–2005 рр., затверджених наказом МВС України № 635 від 30 червня 2002 р., п. 5.3 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ МВС України на 2001-2005 рр., а також планів наукових досліджень науково-дослідної лабораторії з проблем кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України, кафедри трудового, екологічного і аграрного права Національного університету внутрішніх справ. Тема дисертації відповідає пріоритетним

завданням навчального процесу по підготовці висококваліфікованих фахівців для органів, служб та підрозділів внутрішніх справ з урахуванням нового рівня вимог щодо нормативно-правового забезпечення службово-трудова відносин державних службовців України.

Мета і завдання дослідження. Мета полягає у всебічному аналізі, розкритті сутності і з'ясуванні особливостей нормативно-правового регулювання умов, підстав та порядку виникнення, розвитку і припинення службово-трудова відносин, в розробці конкретних пропозицій щодо удосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення.

У роботі поставлено наступні основні завдання:

- дослідити основний понятійний апарат правового регулювання проходження державної служби громадянами України;
- визначити поняття державної служби, державного службовця, державної посади та службової дисципліни;
- обґрунтувати необхідність в удосконаленні і подальшому розвитку правового регулювання порядку проходження державної служби громадянами України;
- проаналізувати юридичні підстави та порядок виникнення службово-трудова відносин з громадянами України, їх розвиток та припинення в контексті реформування відповідного нормативно-правового забезпечення;
- удосконалити організаційно-правові форми дисциплінарної відповідальності державних службовців за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

Об'єктом дослідження є службово-трудова відносини, які виникають в процесі реалізації громадянами України права на працю в державних органах, установах, підприємствах і організаціях.

Предметом дослідження є нормативно-правове регулювання порядку проходження служби працівниками державних органів, установ, закладів та підприємств.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Як загальнонауковий метод використовується системний підхід, який дозволив окреслити проблемні питання правового регулювання праці державних службовців. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділ 1.1), визначені загальні засади правового регулювання проходження державної служби (підрозділи 1.2, 2.2, 3.1, 3.3). Методи класифікації, групування та структурування застосовуються для виділення окремих підстав і порядку виникнення і припинення службово-трудова відносин державних службовців (підрозділи 2.2, 3.3). Документальний аналіз дав можливість виробити пропозиції і методичні рекомендації щодо подальшого розвитку правового регулювання праці державних службовців. (підрозділи 1.3, 2.1). В процесі дослідження

особливостей правового регулювання праці державних службовців також використовувались порівняльно-правовий та історико-правовий методи.

Науково-теоретичним підґрунтям виконання дисертації стали загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі трудового права і теорії управління: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.К. Безсмертного, Н.Б. Болотіної, В.С. Венедиктова, І.П. Голосніченка, В.Я. Гоца, В.В. Жернакова, М.І. Іншина, А.Т. Комзюка, І.В. Колішко, Л.В. Ковалю, О.В. Лавриненко, В.М. Манохіна, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, П.М. Рабіновича, Ю.М. Старілова, В.В. Цветкова, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, В.І. Щербіни та інших авторів. Нормативною основою роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, а також нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств України. Дисертант звертався також до актуальної політико-правової публіцистики, на сторінках якої дискутується багато питань правового регулювання праці державних службовців. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні та архівні матеріали, які стосуються правового регулювання праці державних службовців в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів визначається недостатністю наукових досліджень у галузі трудового права щодо правового регулювання праці державних службовців в Україні. Запропонована дисертація є першою працею такого плану. В результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, які запропоновано здобувачем особисто. Основні з них такі:

- поглиблено понятійно-категоріальний апарат дослідженої тематики;
- виявлено специфіку правового регулювання праці державних службовців;
- окреслено тенденції диференціації правового регулювання праці державних службовців;
- проаналізовано підстави та умови виникнення службово-трудова відносин;
- з'ясовано особливості виникнення та розвитку службово-трудова відносин;
- виявлено прогалини в правовому регулюванні порядку проходження служби державними службовцями;
- визначено низку чинників підвищення ефективності застосування заходів дисциплінарної відповідальності державних службовців за невиконання чи неналежне виконання ними своїх посадових обов'язків;
- визначено напрямки удосконалення механізму правового регулювання праці державних службовців;
- сформульовано конкретні пропозиції щодо уточнення чинних та розробки нових нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності правового регулювання праці державних службовців в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть використовуватись: а) в науково-дослідній роботі – для подальшого опрацювання загальних і спеціальних підстав виникнення, розвитку й припинення службово-трудових відносин; б) у правотворчості – при підготовці змін і пропозицій до чинного законодавства у сфері державної служби України; в) у правозастосуванні – під час втілення приписів нормативно-правових актів у сфері проходження служби державними службовцями у практику конкретних службово-трудових відносин; г) у навчальному процесі – положення та висновки дисертації можуть бути використані в юридичних та інших навчальних закладах при вивченні нормативно-правового забезпечення у сфері виникнення, розвитку і припинення службово-трудових відносин з державними службовцями, їх дисциплінарної відповідальності, а також при розробці науково-практичних посібників і методичних рекомендацій.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на основі особистих досліджень автора.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на трьох науково-практичних конференціях: “Актуальні проблеми роботи з персоналом ОВС” (Харків, 1999), “Виховання, соціальне та психологічне забезпечення кадрової політики в органах внутрішніх справ: методи та технології” (Харків, 2000), “Актуальні проблеми управління персоналом ОВС України” (Харків, 2002), а також на засіданнях методологічного семінару науково-дослідної лабораторії з проблем кадрового забезпечення ОВС України Національного університету внутрішніх справ та наукової школи “Проблеми трудового права та проходження служби в ОВС України”.

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладені у семи статтях, опублікованих у фахових виданнях.

Структура дисертації зумовлена цілями і характером дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, які об’єднують дев’ять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 183 сторінки, в тому числі 14 сторінок списку використаних джерел (175 найменувань).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено його мету та завдання, які необхідно вирішити, обґрунтовано методологію, на базі якої було проведено науковий аналіз, викладено основні положення, що виносяться на захист, підкреслено теоретичну і практичну значущість роботи, наведено дані, що свідчать про апробацію дисертації та її наукових висно-

вків.

Розділ 1 “Соціально-правова характеристика державної служби України” містить три підрозділи. У підрозділі 1.1 *“Місце, роль та поняття державної служби”* визначено важливість інституту державної служби для функціонування й прогресивного розвитку сучасної держави і суспільства. Зазначено, що у будь-якому державно-організованому суспільстві неможливо обійтись без державної служби та державних службовців. Послуги останніх потрібні усім країнам, незалежно від державної організації, форми правління, політичної системи чи правлячого режиму. Саме державні службовці виконують практичні завдання, які усі цивілізовані суспільства світу покладають на свої держави. Держава як політично організована сила суспільства реалізує владні приписи, здійснює комплексний управлінський вплив на перебіг і спрямованість тих чи інших суспільних перетворень. Державна служба виступає основним засобом практичної реалізації завдань і функцій держави, забезпечує функціонування її структур, створює умови для нормальної життєдіяльності суспільства і людини. Досвід багатьох країн свідчить про те, що суспільство, яке належним чином не організувало працю, трудову діяльність державних службовців, відчуває серйозні труднощі, пов’язані з якістю державного управління. Як наслідок, держава не може існувати без спеціально створеного апарату державного управління. Державний апарат, з одного боку, виконує функції, що впливають із самої сутності і призначення держави як складного системного цілого, з іншого – апарат повинен обслуговувати суспільство, забезпечуючи права і свободи фізичних та юридичних осіб.

Підрозділ 1.2 “Проходження державної служби як особливий різновид суспільної організації праці” присвячений дослідженню сутності, змісту і специфіки службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії працівників суспільного виробництва. Вказується, що професія державного службовця являє собою особливий різновид трудової суспільно корисної діяльності людей, які володіють спеціальними теоретичними знаннями, навичками та вміннями, набутими в результаті професійної підготовки, досвіду роботи в системі державного управління. Такий особливий характер професійної діяльності державних службовців обумовлюється специфікою виконуваних ними завдань з реалізації функцій держави, їх суспільно корисною масштабністю. Відносини, які виникають у процесі реалізації цілей, функцій та завдань державної служби України поділено на зовнішні і внутрішні. Зовнішні службові відносини працівника апарату управління стосуються усіх питань, з яких він приймає управлінські рішення або здійснює певні управлінські дії чи операції. Зовнішні службові відносини державного службовця виникають як за межами органу, у штаті якого він перебуває, так і всередині останнього. Зовнішніми є такі відносини, які складають сутність управлінської діяльності й у процесі здійснення яких працівник виступає від імені держави або її органу. Оскільки суб’єктом даних відносин є не сам працівник апарату управління, а орган управління, остільки такі від-

носини виникають на підставі норм державного, адміністративного, цивільного, земельного, фінансового та інших галузей права. Норми трудового права у зовнішніх відносинах застосовуються лише для регулювання відносин між працівниками органів управління різних рівнів однієї системи. У такому порядку, наприклад, вирішується питання про призначення на посаду або про звільнення з роботи вищим органом управління керівних працівників нижчої ланки, про застосування до них заходів заохочення, про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Внутрішньо-організаційні відносини, як правило, відносяться до трудових відносин. Внутрішні трудові відносини працівника апарата управління виникають з питань їх встановлення, зміни чи припинення, визначення службово-трудова функцій, робочого часу і часу відпочинку, дотримання дисципліни, тобто такі, які складаються між державним службовцем і державною інституцією в будь-якому трудовому колективі відповідно до норм трудового права України. Таким чином, трудовим законодавством встановлюються трудові зв'язки державного службовця з органом управління, регулюються усі питання трудової діяльності. Норми ж адміністративного та інших галузей права регулюють зовнішні управлінські зв'язки діяльності своїх службовців. У зв'язку з цим запропоновано внести термінологічну чіткість щодо вживання термінів “державно-службові” та “службово-трудова відносини”. До зовнішньої сфери діяльності працівників державних органів слід застосовувати термін “державно-службові відносини”, а до внутрішньої сфери функціонування означеної категорії працівників суспільного виробництва – “службово-трудова відносини”. Відповідно, правове забезпечення державно-службових відносин складається, в основному, з норм адміністративного права, а службово-трудова відносин державних службовців з органами держави – переважно з норм трудового права.

У підрозділі 1.3 “Сучасний стан правового регулювання службово-трудова відносин державних службовців” досліджується нормативно-правове забезпечення професійної діяльності та правового статусу державних службовців. Визначено, що державна служба опосередковується правом. Правові норми, які регламентують правовий статус державних службовців складають правовий інститут державної служби. До нього входять норми конституційного, адміністративного, міжнародного, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права. Особливу частину цього правового інституту складають норми трудового права, які регулюють службово-трудова відносини державних службовців з державними органами, підприємствами, установами чи закладами.

Забезпечення правового статусу державних службовців як учасників трудових правовідносин передбачене діючим законодавством України. Оскільки норми трудового законодавства наділяють працівників належним рівнем захисту в процесі трудової діяльності, то встановлення правового регулювання державної служби в межах норм лише публічного права (конституційного, адміністративного), як це має місце в деяких країнах, призвело б до звуження правової

захищеності досліджуваної категорії службовців. Тому при розгляді правового статусу державних службовців важливо керуватись загальними ознаками суб'єктів трудового права. Саме трудова правосуб'єктність наділяє громадянина правовими засобами захисту його приватних (особистих) інтересів, суб'єктивних прав у процесі трудової діяльності – чим забезпечується конституційне положення щодо пріоритету прав та інтересів громадянина, яке поширюється і на правове становище державних службовців. Встановлення ж спеціальних норм щодо виконання ним службових функцій, врахування обмежень, інших підвищених вимог, має бути передбачене загальними нормами трудового законодавства, котрі поширюються на трудові відносини будь-якої сфери діяльності і на підставі яких виникають (чи можуть виникати) інші правовідносини.

Розділ 2 “Юридичні підстави та порядок виникнення службово-трудова відносин” містить три підрозділи. У підрозділі 2.1 “Диференціація правового регулювання у сфері державної служби в Україні” аналізуються питання єдності і диференціації нормативно-правового забезпечення службово-трудова відносин державних службовців, які виникають в процесі реалізації ними своїх посадових повноважень. Єдність правового регулювання полягає в наявності єдиних підходів держави до регулювання трудових відносин. Вона характеризує загальний рівень регулювання трудових відносин незалежно від їх виду і особливостей, а також від суб'єктного складу. По суті єдність у правовому регулюванні забезпечує загальний рівень трудових прав державних службовців, який є мінімальним. Це, наприклад, мінімальний розмір заробітної плати, максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпустки. У той же час на базі єдності правового регулювання трудових відносин здійснюється його диференціація. Під диференціацією правового регулювання необхідно розуміти встановлення особливостей регулювання трудових відносин для окремих категорій найманих працівників. При цьому не допускається зменшення кількості чи інше ущемлення трудових прав у порівнянні з централізованими нормами. Диференціація здійснюється з урахуванням особливостей суб'єктів трудових правовідносин, їх умов праці, особливостей трудових відносин або їх окремих елементів.

Виходячи з принципу єдності і диференціації правового регулювання праці, правові норми розподілено на загальні, що поширюються на усіх працівників найманої праці, і спеціальні. У свою чергу, спеціальні норми, які регламентують службово-трудова відносини державних службовців, поділено на дві групи. До першої групи віднесено правові приписи, які повністю відтворюють загальні норми трудового законодавства: про тривалість робочого дня, порядок надання днів відпочинку, принципи оплати і методи зміцнення дисципліни праці, гарантійні та компенсаційні виплати, пільги для жінок. До другої групи віднесено ті, що впливають з загальних норм трудового законодавства, але мають певні специфічні особливості щодо характеру і умов праці державних службовців.

У підрозділі 2.2 *“Підстава та умови виникнення службово-трудових відносин”* встановлено, що основним юридичним фактом, який призводить до встановлення трудових правовідносин з державними службовцями, є трудовий договір. Трудовий договір може виступати як самостійна підстава для виникнення правовідносин, але й може бути основним юридичним фактом у певному юридичному складі. Підставою виникнення службово-трудових відносин з державними службовцями є юридичний склад у вигляді системи юридичних фактів. Остання передбачає наявність окремих юридичних фактів, які розгортаються у суворо визначеній послідовності. Доведено, що спеціальні умови, притаманні деяким категоріям державних службовців, доцільно визначити у спеціальних нормативних положеннях з тим, щоб були враховані усі особливості відповідного виду (й типу) державно-службових та службово-трудових відносин. З метою попередження колізійних норм, запровадження додаткових умов доцільно попередньо узгоджувати із загальними вимогами. Також, виходячи із положення, що умови доступу до державної служби покликані водночас гарантувати професійну придатність майбутніх державних службовців та обмежити упередженість при їх відборі, важливо законодавчо забезпечити такий порядок прийому на державну службу, характер якого щонайменше не залишав би місця для суб’єктивної оцінки кандидата органом, на який покладено обов’язок здійснення перевірки відповідності претендента на державну службу.

У підрозділі 2.3 *“Порядок виникнення службово-трудових відносин”* вказується, що громадянин поступає на державну службу на умовах трудового договору чи контракту. Отже, вступ на державну службу в Україні базується, перш за все, на одному з найважливіших принципів праці – її добровільності та свободи трудового договору. Прийняття на роботу здійснюється за угодою сторін, що є основною правовою формою, яка опосередковує їх вільний вибір. Весь персонал державної служби комплектується на добровільних засадах. Інша позиція свідчила б про існування примусової праці на державному рівні. Укладення трудового договору (контракту) є основним юридичним фактом, що породжує службово-трудові правовідносини між державними службовцями та державними органами, підприємствами, установами та організаціями. У даному випадку трудовий договір чи контракт є основним правовим засобом індивідуально-договірного регулювання службово-трудових та інших, щільно пов’язаних з ними, відносин. У трудовому договорі найповніше виражається свобода волевиявлення державного службовця та відповідної державної організаційно-правової інституції. Свобода укладення трудового договору базується на забезпеченні державної свободи вибору працівником виду роботи і трудової діяльності відповідно до своїх професійних здібностей. Право на працю – це не обов’язок, і тому вибір роботи здійснюється на основі власного волевиявлення. Ніхто не може примусити особу працювати на тій чи іншій роботі. Держава встановлює гарантії для громадян проти такого незаконного втручання у життя особи. Право на працю розглядається як вираз реалізації особистого інтересу.

Звідси, громадянин не може бути підданий юридичній відповідальності за відмову від реалізації свого права. Вияв інтересу особи до праці зумовлюється рядом об'єктивних чинників: здібностями особи, її професійною підготовкою та практичними навичками, попитом на ринку праці, суспільними потребами та поєднанням індивідуальних і колективних інтересів.

Добровільність вступу у службово-трудові відносини передбачає свободу волевиявлення не лише майбутнього державного службовця, але й державної інституції. Остання має право укладати трудовий договір на власний розсуд, оскільки одним із принципів найму є свобода вибору у сфері формування кадрового потенціалу. Діяльність суб'єктів службово-трудових правовідносин базується на загальнодозвільному принципі, тому “наймач” може здійснити вибір не лише у питанні з ким укладати договір, але й визначитися у підставах відмови в його укладанні, наприклад, у випадках відсутності належної кваліфікації особи або вакантних місць. Тобто, свобода трудового договору полягає не лише у можливості на власний розсуд встановлювати службово-трудові відносини з певними партнерами (майбутніми державними службовцями), але й право на відмову в укладенні трудового договору.

Розділ 3 “Правове регулювання проходження та припинення державної служби” має три підрозділи. У підрозділі 3.1 *“Розвиток службово-трудових відносин у сфері державної служби України”* аналізуються існуючі нині методологічні підходи до визначення кар'єри посадових осіб державних органів, служб, установ, закладів та підприємств, їх атестації, робочого часу і часу відпочинку, а також порядку відсторонення їх від виконання функціональних обов'язків. Поняття кар'єри тлумачиться як успішне просування у сфері громадської, службової, наукової та іншої діяльності як загальна послідовність етапів розвитку людини в основних сферах життєдіяльності. Причому, якщо в широкому розумінні кар'єра – це професійне просування, професійне зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму, перехід від одних рівнів, ступенів професіоналізму до інших, то у вузькому – це посадове просування, досягнення певного соціального статусу в професійній діяльності, заняття тієї чи іншої посади. Кар'єра в останньому випадку – це свідомо обраний і послідовно реалізований державним службовцем шлях посадового просування, прагнення до наміченого статусу, що забезпечує професійне і соціальне самоствердження службовця відповідно до рівня його кваліфікації. Відповідно, службова кар'єра, що реалізується в рамках суспільного інституту державної служби, за правовими ознаками може бути схарактеризована як сукупність послідовних змін правового становища працівників, що відбуваються у зв'язку або на підставі обставин, які породжують, зміцнюють або припиняють службово-трудові відносини. В ролі зазначених обставин виступають: прийняття на державну службу, атестація, переміщення по службі, присвоєння кваліфікаційних розрядів, спеціальних звань, рангів, категорій, підстав припинення служби. Зазначається, що зміст права державного службовця на просування обумовлює обов'язок державного органу чи поса-

дової особи не забезпечувати таке право за першим бажанням державного службовця, а сприяти його реалізації у тому випадку, якщо всі умови з боку державного службовця виконано. Коре-спондуючий означеному праву обов'язок означає, що державний орган чи посадова особа під час вирішення питання про підвищення по службі повинні виходити з ділових якостей кандидата на просування, його службових досягнень, у тому числі результатів і стажу служби, рівня кваліфікації, спираючись лише на його професійні якості, не перешкоджати останньому у просуванні по службі в межах державно-службових та фінансових можливостей державного органу. Право вимагати заміщення вищої вакантної посади у державного службовця не виникає і у тому випадку, якщо він тривалий час займає одну й ту ж державну посаду. При встановленні відповідності професійних якостей державного службовця посадовим вимогам, державний орган або посадова особа мають право на вибір у процесі прийняття рішень про просування певного службовця по службі. Якщо усі претенденти на заміщення вакантної посади однаково заслуговують на увагу, державному органу (посадовій особі) належить прийняти рішення щодо просування конкретного державного службовця на свій розсуд.

У підрозділі 3.2 *“Дисциплінарна відповідальність державних службовців за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків”* зроблено висновок, що дисциплінарна відповідальність державних службовців має комплексний характер: по-перше, встановлюється на загальних підставах; по-друге, має свої особливості і застосовується з урахуванням специфіки професійної діяльності державних службовців. З огляду на комплексний характер службової дисципліни, багатогранність відповідного соціально-юридичного явища, визначено, що сукупність норм, які регламентують службову дисципліну, складають різні за змістом правові приписи. Вони встановлюють не тільки права, обов'язки та обмеження у сфері державної служби, але й визначають методи забезпечення її належного проходження, регламентують заходи заохочення і заходи впливу на державних службовців за невиконання чи неналежне виконання останніми службових обов'язків або порушення юридично окреслених обмежень. Ці норми утворюють особливий правовий інститут службової дисципліни, а їх система характеризує об'єктивну сторону явища “службова дисципліна”. У суб'єктивному сенсі службова дисципліна має вираз у безпосередньому сприйнятті державними службовцями нормативних приписів, а також у фактичній їх поведінці під час виконання своїх посадових повноважень. Службова дисципліна державних службовців у суб'єктивному сенсі полягає у відповідності чи невідповідності їх поведінки встановленим нормативним вимогам, тобто в додержанні чи недодержанні дисципліни. Виокремлено наступні основні функції службової дисципліни державних службовців: організаційно-адміністративну, забезпечувальну, відповідальну, виховну, каральну, методичну, контрольну.

У підрозділі 3.3 “Підстави припинення службово-трудових відносин з державними службовцями” зазначається, що важливою рисою трудових договорів (контрактів) про службу в державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях є їх сталість. Тому як держава в особі тієї чи іншої державної інституції, так і державний службовець зацікавлені у тривалості службово-трудових відносин. Їх інтерес у збереженні дії трудового договору є обопільним і обґрунтований загально визнаним у науці та практиці положенням про те, що ефективність трудової діяльності працівників багато в чому залежить від тривалості дії трудових чи службово-трудових відносин. Але сталість трудового договору чи контракту про службу в державних органах не означає, що службово-трудові відносини є безкінечними. Звичайно, підставами такого припинення можуть бути події, до яких слід віднести смерть державного службовця або інші юридичні факти, перелік яких встановлює чинне законодавство про працю і державну службу. Специфіка службово-трудової діяльності державних службовців щодо виконання їх повноважень у сфері реалізації функцій держави і компетенції конкретної державної інституції обумовлює низку особливостей порядку та процедури припинення з ними службово-трудових відносин. Зроблено низку пропозицій до чинного законодавства у галузі припинення службово-трудових відносин з державними службовцями.

ВИСНОВКИ

Дослідження особливостей правового регулювання праці державних службовців дозволяє зробити низку наступних теоретично-практичних висновків:

1. Подано авторський варіант визначення поняття державної служби як виду трудової діяльності спеціально підготовлених посадових осіб державних інституцій, спрямованої на практичне здійснення цілей, функцій і завдань демократичної, правової та соціальної держави.
2. Запропоновано власне визначення поняття державного службовця, як громадянина України, що має належну підготовку і відповідно до укладеного трудового договору займає посаду в державному органі, закладі, підприємстві чи установі з метою платного виконання державних функцій, завдань та повноважень.
3. Обґрунтовано, що в межах державної служби існує дві групи відносин: службово-трудові і державно-службові. Службово-трудові відносини виникають у зв'язку з укладенням трудового договору чи контракту між громадянином України та державним органом і стосуються в основному встановлення, зміни і припинення умов праці службовців. Сферою дії державно-службових відносин є зовнішні управлінські зв'язки певних державних інституцій з тими чи іншими учасниками суспільних відносин.

4. З'ясовано, що державно-службові відносини мають вторинний, похідний від службово-трудова відносин характер, бо юридичною підставою їх виникнення є трудовий зв'язок державного службовця з державним органом, підприємством, установою чи закладом.

5. Доведено, що відносини, в які вступають державні службовці, мають складну структуру і специфічний суб'єктний склад. Як носії владних повноважень, вони можуть бути суб'єктами трудових і державно-управлінських відносин. Це обумовлює комплексний характер правового статусу даної категорії працівників, який поєднує адміністративно-правовий і трудо-правовий статуси. Правове регулювання такого складного статусу являє собою типовий випадок взаємодії норм різних галузей права у певній сфері діяльності. Важливими складовими правового статусу даної категорії працівників є трудова правосуб'єктність та їх права і обов'язки, набуті після укладення трудового договору (контракту) про службу в тому або іншому державному органі, на підприємстві, в установі чи закладі.

6. Подано авторський варіант визначення поняття державної посади, під якою у дисертаційному дослідженні розуміється обумовлена структурою і штатним розкладом первинна структурна одиниця державного органу, підприємства, установи чи організації, на яку покладено сукупність службових повноважень і яка визначає службове місце та соціально-трудова роль громадянина України в конкретній державній інституції. Здійснено класифікацію правових норм, призначених регулювати службово-трудова відносини державних службовців: загальні норми та група спеціальних норм, яка охоплює щільно поєднані між собою норми-доповнення, норми-винятки і норми-пристосування.

7. Удосконалено теоретичне поняття службової дисципліни, під якою у дисертаційному дослідженні розуміється сукупність нормативно встановлених обов'язків, обмежень, прав, що підлягають чіткому й усвідомленому виконанню, дотриманню та реалізації державними службовцями у зв'язку із зайняттям ними тієї чи іншої посади державної служби України.

8. Необхідно в чинному Кодексі законів про працю України передбачити таку норму: "Державні службовці вважаються окремою категорією працівників, регулювання праці якої здійснюється спеціальним законодавством з дотриманням основних трудових прав і гарантій". Загальні вимоги для всього складу державних службовців об'єднати у базовому законі, який регулював би службово-трудова відносини усіх їх категорій. Це дозволить уникнути розпорошення основних умов проходження державної служби по окремих нормативних актах та сприятиме визначенню об'єктивних засад їх встановлення. Спеціальні умови, притаманні деяким категоріям державних службовців, доцільно розробити та закріпити в спеціальних нормативних положеннях з тим, щоб урахувати всі особливості відповідного виду (і типу) державно-службових та службово-трудова відносин. Причому запровадження додаткових умов доцільно попередньо узгоджувати із загальними вимогами з метою недопущення появи колізійних норм.

9. Слід доповнити розділ четвертий “Проходження державної служби в державних органах та їх апараті” Закону України “Про державну службу” статтею “Підстави виникнення службово-трудових відносин”.

10. Виходячи з положення, що умови доступу до державної служби мають водночас гарантувати професійну придатність майбутніх державних службовців та обмежити упередженість при їх відборі, важливо законодавчо забезпечити такий порядок прийому на державну службу, характер якого щонайменше не залишав би місця для суб’єктивної оцінки кандидата органом, на який покладено обов’язок здійснення перевірки відповідальності претендента на державну службу посаді, на яку він претендує.

11. Доцільно доповнити Закон України “Про державну службу” вказівкою про те, які саме додаткові документи та інші відомості, окрім вказаних у Кодексі законів про працю України, надаються кандидатом на посаду державної служби в процесі встановлення службово-трудових відносин.

12. Необхідно у Законі України “Про державну службу” розтлумачити такі оціночні категорії як “порочить” та “дискредитує”, які застосовуються законодавцем у ч.1 ст.14 названого закону. Сформульовано це так: “дисциплінарні стягнення застосовуються до державних службовців ... за проступок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює”. Застосування зазначених термінів в правовій нормі, а особливо в такій, яка прямо стосується прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин, м’яко кажучи, є небажаним. Оскільки їх застосування неминуче призводить до можливості суб’єктивістського трактування тієї чи іншої дії або бездіяльності державних службовців посадовими особами правозастосувальних органів.

13. Необхідно доповнити ст.22 Закону України “Про державну службу” нормою, яка визначала б процесуальний порядок відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою державної служби.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Греков І. Співвідношення волі й волевиявлення при розірванні трудового договору з ініціативи працівника // Право України. – 1996. – №6. – С.31–32.
2. Греков І.П. Державна служба як особливий різновид суспільної організації праці // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип.16. – С.361–365.
3. Греков І.П. Деякі аспекти виникнення службово-трудових відносин // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип.17. – С.218–224.

4. Греков І.П. Підстави припинення службово-трудових відносин з державними службовцями // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип.19. – С.264–271.
5. Греков І.П. Правове регулювання службово-трудових відносин державних службовців: загальнотеоретичний підхід // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип.20. – С.340–343.
6. Греков І.П. Місце, роль та поняття державної служби // Право і безпека. – 2002. – Вип.4. – С.12–15.
7. Греков І.П. Дисциплінарна відповідальність державних службовців // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – Вип.15. – С.214–218.

АНОТАЦІЇ

Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. – Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2003.

Дисертацію присвячено аналізу особливостей правового регулювання праці державних службовців. Досліджуються місце, роль та поняття державної служби, порядок проходження державної служби посадовими особами державних установ, підприємств, закладів, сучасний стан правового регулювання службово-трудових відносин державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України. Запропоновано авторський варіант поняття державної служби, державного службовця, зроблено пропозиції щодо подальшого удосконалення правового регулювання виникнення, розвитку і припинення службово-трудових відносин. Також аналізуються актуальні питання диференціації правового регулювання праці державних службовців. Обґрунтовано низку рекомендацій стосовно удосконалення порядку реалізації службово-трудових відносин, дисциплінарної відповідальності державних службовців за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

Ключові слова: державні службовці, службово-трудові відносини, правове регулювання, державна служба.

Греков И.П. Особенности правового регулирования труда государственных служащих. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения. – Национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2003.

Диссертация посвящена анализу особенностей правового регулирования труда государственных служащих. Исследуются место, роль и понятие государственной службы, порядок прохождения государственной службы должностными лицами государственных учреждений, предприятий, организаций, современное состояние нормативно-правового регулирования служебно-трудовых отношений государственных служащих как особенной категории занятого населения Украины. Предложен авторский вариант определения государственной службы как вида трудовой деятельности должностных лиц государственных институций, направленной на практическое осуществление целей, функций и задач демократического, правового, социального государства. Выделение государственно-служебной деятельности как профессии среди других видов общественно-полезной деятельности дало возможность определить ее основные параметры и характеристики: сферой данной профессиональной деятельности являются органы государственной власти; этот вид занятий имеет собственное название – государственная служба; предметом труда исследуемой разновидности деятельности является информация. В пределах государственной службы осуществлено деление различных отношений на служебно-трудовые и государственно-служебные. Если служебно-трудовые отношения возникают в связи с заключением трудового договора или контракта между гражданином Украины и государственным органом и касаются в основном порядка установления, изменения или прекращения условий труда государственных служащих, то сферой действия государственно-служебных отношений являются внешние управленческие связи определенных государственных институций с теми или другими участниками общественных отношений. При этом государственно-служебные отношения имеют вторичный, производный от служебно-трудовых отношений характер, поскольку их юридическим основанием является трудовая связь государственного служащего с государственным органом, учреждением или организацией.

Проанализированы актуальные вопросы дифференциации правового регулирования в сфере прохождения государственной службы, основания, порядок и условия возникновения служебно-трудовых отношений. Анализ дифференциации правового регулирования служебно-трудовых отношений государственных служащих сделал возможным разделить правовые нормы в этой сфере на общие нормы и группу специальных норм, которая включает тесно взаимодействующие между собой нормы-дополнения, нормы-исключения и нормы-приспособления. Указано, что дифференциацию правового регулирования труда государственных служащих необходимо проводить лишь в случаях, когда этого требует специфика их служебно-трудовой деятельности, цели и задачи государственной службы и обязательно в пределах, установленных общими нормами законодательства о труде.

Обоснован ряд предложений по усовершенствованию порядка реализации служебно-трудовых отношений, применения мер дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и оснований прекращения с ними служебно-трудовых отношений.

Ключевые слова: государственные служащие, служебно-трудовые отношения, правовое регулирование, государственная служба.

Grekov I.P. Peculiarities of Office Employees' Labor Legal Regulation – Manuscript.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.05 – labor law; social guarantee law. – National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2003.

Thesis is devoted to the analysis of office employees labor legal regulation peculiarities. The place, role and definition of state service, officials of state establishments, enterprises and institutions state service procedure, modern status of legal regulation of official and labor relations of office employees as special category of employed population in Ukraine are researched. Author's version of state service and office employee definitions, necessity of legal regulation of official and labor relations by the norms of labor legislation including peculiarities provided by special legislation are proposed.

Actual problems of legal regulation's differentiation in the sphere of state service, grounds, conditions and procedure of official and labor relations origin are also analyzed. A number of propositions as to improvement of official and labor relations' realization procedure, discipline responsibility of official employees for omitting or not proper performance of their legal duty and grounds of stopping official and labor relations with them are substantiated.

Key words: official employees, official and labor relations, legal regulation, state service.

Відповідальний за випуск канд. юрид. наук Іншин М.І.