

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ  
СЛУЖБОВЦІВ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ ПІДХІД**

Державна служба опосередковується правом. Сукупність правових норм, які регламентують правовий статус державних службовців, в тому числі умови і порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців, складає 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, закладами.

В теорії права під терміном «інститут» розуміють сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну відокремлену групу та мають внутрішню єдність й охоплюють усі основні моменти регулювання відповідної галузі. Головна функція правового інституту полягає в забезпеченні цілісного, відносно закінченого регулювання у межах конкретної галузі суспільних відносин даного виду [1, с.120; 2, с.66]. «Інститут права – це об'єктивно відокремлена всередині однієї галузі або декількох галузей права сукупність взаємопов'язаних юридичних норм, регулюючих невелику групу видових споріднених відносин. Інститут – складова частина, ланка галузі. Їх відмінність полягає у тому, що інститут регулює не всю родову сукупність суспільних відносин, а лише їх окремі сторони і особливості. Галузевий інститут складається з норм однієї конкретної галузі права, а міжгалузевий – з норм двох і більше галузей. Простий інститут не охоплює ніяких структурних підрозділів. Складний же інститут має у своєму складі невеличкі самостійні утворення. Між інститутами всередині галузі можуть існувати відносини субординації, підпорядкування. Певні частини великого інституту утворюють часто самостійні підрозділи, які називаються тубінститутами» [3, с.233]. Інститут державної служби є головним вихідним правовим засобом у системі побудови державності та її функціонування. «Сучасний правовий інститут державної служби – це система правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Отже, правове регулювання має включати в себе три великі сфери в системі державно-службових відносин: 1) формування системи державної служби; 2) створення статусу державного службовця та гарантій його здійснення; 3) механізм проходження державної служби» [4, с.197]. Це обумовлено тим, що «управління перебуває в органічній єдності з правом в цілому, з усією системою його галузей» [5, с.13]. Тобто здійснення державного управління «неможливе поза правом, без застосування правових засобів у процесі управління, без використання правової форми у межах окремих його функцій, стадій та процедур» [6, с.21].

Таким чином, державна служба – комплексний правовий інститут, який регулює діяльність всіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів.

Комплексність інституту державної служби, своєрідний характер наповнення його змісту нормами різних галузей національного права обумовлюють необхідність загальнотеоретичного підходу до аналізу питань нормативно-правового забезпечення службово-трудова відносин державних службовців. Це тим більш актуально, бо «проблеми організації державної служби, функціонування державно-службових відносин традиційно розглядається вітчизняною юридичною наукою з точки зору підходу, зумовленого особливостями галузевої постановки» [7, с.21]. Науку кримінального права вона цікавила у аспекті встановлення підвищеної кримінальної відповідальності для посадових осіб. Адміністративно-правова теорія відповідно до свого предмета порушувала питання про більш широкий зміст статусу державного службовця і перш за все про повноваження, якими вони наділяються для виконання функцій державних органів, у яких займають посади. Надалі відбулося розширення сфери дослідження за рахунок підключення таких галузей юридичної науки, як теорія трудового права, теорія фінансового права, господарська теорія та ін. Водночас вчені, які досліджували особливості правового статусу і діяльності державних службовців, посадових осіб у розрізі окремих галузей юридичної науки, постійно висловлювалися про необхідність їх загальнотеоретичного висвітлення [8, с.34–35].

Необхідність загальнотеоретичного підходу до аналізу питань нормативно-правового забезпечення службово-трудова відносин державних службовців обумовлена тим, що трудовий аспект інституту державної служби є лише однією з тісно взаємодіючих його складових. Тому в межах безпосереднього трудового права, втім, як і в межах інших галузей, стає неможливим плідне дослідження службово-трудова відносин як складового елемента більш загального об'єкта наукового пізнання, яким є державно-правова реальність, основні закономірності виникнення та розвитку держави, тенденції її функціонування, взаємовідносини держави і права, правова регламентація організації та діяльності державного апарату і механізму. Більш загальним предметом пізнання щодо проваджуваного дослідження є також державно-службові відносини в державі та суспільстві, фундаментальні питання організації та функціонування інституту державної служби з огляду правового регулювання, наукового забезпечення і практичного функціонування державного апарату. З іншого боку, саме в галузевій проблематиці державної служби були поставлені такі проблеми, які не змогли бути вирішені внаслідок її обмеженості. По-перше, це несумісність або, принаймні, неузгодженість основних понять щодо державної служби в трудовому, адміністративному, кримінальному та деяких інших галузях права. По-друге, неможливість охопити рамками лише якоїсь однієї галузі права функціонування законодавчої, виконавчої та судової влади, інші напрямки державної діяльності та здійснення державно-службових повнова-

жень. У цьому ключі недостатньо чітку позицію займає Закон України «Про державну службу» [9, ст.490], який намагається водночас регулювати три різні за змістом та обсягом сфери суспільних відносин: 1) державну службу як реалізацію конституційного права громадян; 2) державну службу як організацію і функціонування державних органів та їх апарату; 3) державну службу як організацію лише органів виконавчої влади. По-третє, адміністративно-правова теорія пов'язує проблематику державної служби виключно зі здійсненням функцій по управлінню колективом працівників державного органу, його розподілом на власне державний орган та його апарат, що забезпечує функціонування державного органу [10, с.42], ієрархію соціальних ролей і правових статусів у його структурі і тому саме керівники різних рівнів з огляду на особливості адміністративного права є насамперед державними службовцями і посадовими особами. Іншу категорію осіб, що здійснюють державно-владні повноваження поза межами державного органу й іменуються представниками влади, одні вчені включають до числа посадових осіб, а інші – ні. Тому не можуть вважатися відповідно до таких критеріїв посадовими особами, наприклад, слідчі, оперативні працівники міліції, які не мають у своєму підпорядкуванні інших працівників. Іноді, щоправда, така позиція пом'якшується за допомогою встановлення відмінності між поняттями представників влади, до яких відносять депутатів і представників адміністративної влади, якими наприклад, вважають міліціонерів, що виконують обов'язки по охороні громадського порядку. Звідси, багато питань у цьому аспекті державної служби очікують свого методологічно-теоретичного розв'язання і нормативного закріплення. По-четверте, наука адміністративного права пов'язує державну службу головним чином з формальним критерієм – заняттям посади як вихідного елемента структури державного апарату. Ця загальноновизнана для адміністративістів теза обґрунтовується за допомогою конструкцій, запозичених з арсеналу структурно-функціонального аналізу, відповідно до яких організаційна структура того чи іншого органу виступає не як сукупність людей, а як організація «соціальних позицій», оскільки люди на посадах змінюються, а соціальні позиції залишаються. Але функціонування соціальної системи не може бути нічим іншим, як практичною діяльністю людей, які входять до неї, що водночас не виключає необхідність врахування сукупного інтеграційного підходу. У будь-якому разі, якщо такий формальний підхід може бути прийнятним для галузевих адміністративно-правових досліджень, то для загальнотеоретичного аналізу чи наприклад, трудовправового аспекту видається очевидною його обмеженість.

З позицій завдань загальнотеоретичного осмислення феномена державної служби сама логіка об'єктивного розвитку науки виступає як така, коли фундаментальній теорії належить базисна роль у розвитку прикладної науки, і тільки на основні загально-теоретичних розробок можуть успішно розвиватись і поглиблюватись прикладні дослідження. Загальнотеоретичний підхід дає змогу висвітлити проблематику державної служби в контексті співвідношення суспільства і держави, ролі і місця державності в

суспільстві в умовах формування в Україні засад правової, демократичної, соціально орієнтованої державності.

За таких підстав стає можливим розгляд державної служби як особливого різновиду фахової діяльності, що утворилася внаслідок поділу суспільної праці, інституціоналізації відмінностей управлінської праці від інших видів суспільно корисної діяльності і насамперед від виробництва, а державних службовців – від інших категорій працівників, зайнятих суспільно корисною працею в інших галузях життєдіяльності суспільства. В цьому плані державна служба може бути охарактеризована як окрема управлінська професія. Водночас, оскільки здійснення службово-трудової діяльності пов'язане з належністю до певного соціального статусу, вона означає щось більше, ніж фахове заняття у звичайному розумінні. Державна служба також виступає для осіб, професійно зайнятих її здійсненням, як засіб і форма їх життєдіяльності, що характеризується відповідними рисами субкультури, корпоративної поведінки, етики та менталітету. Саме тому загальнотеоретична постановка питання про нормативно-правове забезпечення службово-трудових відносин державних службовців дозволяє розглянути його через призму проблеми кадрів державного апарату: підбір і використання кадрів державного апарату, особливості правового статусу осіб, які перебувають на державній службі, організація проходження служби та службової кар'єри. Невипадково майже у всіх новітніх підручниках з теорії держави і права в розділах, присвячених механізму й апарату держави, підкреслюється, що його фізичним втіленням є люди, які працюють відповідно до зайнятих посад – державні службовці та посадові особи, які безпосередньо виступають від імені держави і державних органів, представляють їх у відносинах з громадянами і тому можуть бути охарактеризовані як їх людська субстанція, гуманітарний потенціал [11, с.75].

**Список літератури:** 1. Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. 2. Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведения. 1970. №6. 3. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. М.М. Марченко. Т.2. Теория права. М., 2000. 4. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996. 5. Алексеев С.С. Право и управление в социалистическом обществе (общетеоретические вопросы) // Сов. государство и право. 1973. №6. 6. Державне управління: теорія і практика /За зага. Ред. Авер`янова В.Б. К., 1998. 7. Петришин О. Державна служба як проблема: теорії держави і права //Вісник Академії правових наук України. 2000. №1. 8. Петришин О. Державна служба в Україні: особливості загальної теорії права // Вісник Академії правових наук України. 2001. №2. 9. Закон України «Про державну службу» //Відомості Верховної Ради України. 1993. №52. Ст.490. 10. Авер`янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. К., 1997. 11. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права. К., 1995.

*Надійшла до редколегії 04.09.02*

*А.М. Куліш*

#### **СУТНІСТЬ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ**

Соціально-правовий захист державних службовців України насамперед передбачає забезпечення державою можливостей успішного проходження