

УДК 35.07

**М.І. ІНШИН**, докт. юрид. наук, проф., Державний науково-дослідний інститут МВС України

## МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Ключові слова:* правове регулювання, державна служба

Належна організація та ефективне функціонування державної служби, як й будь-якої іншої діяльності, залежить від рівня відповідного правового регулювання усієї сукупності відносин, що виникають у межах вказаної служби. Саме за допомогою злагодженої взаємодії усіх складових частин механізму правового регулювання державної служби (юридичні норми, правовідносини, конкретні дії щодо реалізації прав, обов'язків та гарантій їх забезпечення) можливо досягти найефективнішого виконання службових завдань, які стоять перед певним державним органом, перед конкретним державним службовцем. Отже дослідження правового регулювання державної служби та її механізму на відповідність необхідному у сучасних умовах рівню врегулювання всього масиву відносин, пов'язаних з проходженням останньої, постає вкрай важливим та дуже актуальним.

Питання стосовно механізму правового регулювання державної служби та його складових частин свого часу були предметом досліджень фахівців в галузі трудового права та теорії управління, а саме: В.Б. Авер'янова, М.Г. Александрова, С.С. Алексеева, О.Т. Барабаша, П.А. Буценка, Б.К. Бегічева, Н.Б. Болотіної, В.С. Венедіктова, Г.С. Гончарової, В.Я. Гоца, В.В. Жернакова, П.І. Жигалкіна, Р.А. Калюжного, Р.І. Кондратьєва, Л.І. Лазор, О.В. Лавриненка, І.П. Лаврінчук, К.Ю. Мельника, Н.М. Неумивайченка, П.Д. Пилипенка, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, В.О. Процевського, В.Г. Ротаня, О.Ф. Скакун, Б.С. Стичинського, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, О.М. Обушенка,

Ю.П. Орловського, О.М. Ярошенка, В.І. Щербини та деяких інших вчених. Проте як в науковій літературі, так і у чинному законодавстві й досі відсутня загально визнана думка щодо розуміння важливості ґрунтовного дослідження елементів механізму правового регулювання державної служби, що визначає актуальність обраної тематики наукового пошуку та визначає її мету. Завданням цієї статті є аналіз існуючих точок зору науковців та відповідних нормативно-правових актів з метою визначення дієвості та ефективності механізму правового регулювання державної служби. Наукова новизна статті визначається тим, що у ній на основі правового аналізу теоретичних підходів щодо правового регулювання державної служби, визначено його механізм та складові елементи, надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правових актів із зазначених питань.

Відносини між державними службовцями та державними органами, установами, організаціями з приводу застосування здібностей перших до продуктивної праці, тобто службово-трудова відносина, складають об'єктивну основу правового регулювання державної служби як певного виду трудової діяльності. Нині спостерігаються різні підходи вчених до з'ясування сутності, природи та складу поняття правового регулювання, а отже й до механізму правового регулювання. В.М. Корельський та В.Д. Перевалов вказують: "У теорії права механізмом правового регулювання називають систему юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання". Причому до елементів, складових частин механізму правового регулювання вони відносять: юридичні норми, нормативно-правові акти, акти офіційного тлумачення, юридичні факти, правовідносини, акти реалізації права, правозастосовчі акти, правосвідомість, режим законності [1, с.269]. У свою чергу, С.О. Комаров вважає, що механізм правового регулювання виражає дієву сторону процесу переводу нормативності права в упорядкованість суспільних відносин. "При цьому, – на його думку – правове регу-

лювання являє собою тривалий процес, який розпадається на стадії, на кожній з яких працюють особливі юридичні засоби, які у сукупності і складають механізм правового регулювання". З точки зору вченого, правове регулювання охоплює наступні стадії: 1) прийняття норми права та її загальний вплив; 2) виникнення суб'єктивних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків; 3) реалізація суб'єктивних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків, втілення їх у конкретній практичній поведінці учасників суспільних відносин; 4) застосування права [2, с.383-384].

У той же час, С.С. Алексєєв зауважує: "Відмінна риса правового регулювання полягає в тому, що воно має свій специфічний механізм. У загальному вигляді механізм правового регулювання може бути визначеним як узятя в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини. Як і поняття "правове регулювання", поняття його механізму в межах правовідносин являє собою важливу загальнотеоретичну категорію. Воно дозволяє не тільки зібрати разом явища правової дійсності, пов'язані з вирішенням життєвих ситуацій (норми, правовідносини, юридичні акти), і уявити їх як цілісність (це досягається і за допомогою поняття "правова система"), але й зобразити їх у працюючому, системно-впливовому вигляді. А звідси – висвітлити специфічні функції, які виконують ті або інші юридичні явища в правовій системі, показати їх зв'язок між собою, їх взаємодію". Автор відносить до основних елементів механізму правового регулювання юридичні норми, правові відносини, акти реалізації прав і обов'язків, індивідуальні приписи, акти застосування права [3, с.364-365]. "Механізм правового регулювання, – на думку М.І. Матузов і А.В. Малько, – це система правових засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод, які стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права". До основних стадій і елементів процесу правового регулювання вони відносять: норму права, юридичний факт або

фактичний склад з таким вирішальним показником, як організаційно-виконавчий правозастосовчий акт, правовідносини, акти реалізації прав і обов'язків, охоронний правозастосовчий акт [4, с.726-728].

На думку В.Н. Хропанюка, "механізм правового регулювання – це система правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей і завдань правового регулювання" [5, с.341-342]. В.В. Лазарєв доводить, що право існує остільки, оскільки воно впливає на учасників правового спілкування, виявляє активність в суспільному середовищі, правове регулювання є частиною (аспектом) дії права, яка характеризує спеціально-юридичний вплив права на поведінку й діяльність його адресатів, але безпосередньо з ними ще не пов'язана. Внаслідок правової регуляції формується юридична основа, визначаються фіксовані в правових величинах орієнтири для організації діяльності учасників регулятивних відносин та досягнення фактичних цілей права [6, с.121]. В.М. Сирих стверджує, що правове регулювання – це діяльність держави і суспільства, здійснювана в процесі підготовки й прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [7, с.148].

Також у юридичній науці правове регулювання розглядається у якості встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [8, с.12-13]. Деякі науковці досліджують правове регулювання як юридичний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою усієї сукупності правових засобів [9, с.53]. Ю.А. Тихомиров розглядає вказане явище у якості ефективного регулятора суспільних відносин через застосування певних критеріїв закону, за допомогою яких можливо дійти належного правового впливу на суспільні процеси, але ще з урахуванням фактору часу [10, с.26]. Існує думка, що правове регулювання виконує завдання щодо створення та

реалізація правових норм [11, с.36]. Викликає певний інтерес сприйняття правового регулювання через певний вплив чи збоку держави – на поведінку учасників суспільних відносин, здійснюваний в інтересах усього суспільства, чи взагалі – з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів пануючому суспільному порядку, тобто вплив на поведінку пересічної людини [12, с.19-20; 13, с.242]. В.С. Нерсесянц також розглядає категорію правове регулювання через вплив на суспільні відносини, але його вплив – інформаційний і ціннісно-мотиваційний та реалізується в межах певного часу, простору, та кола осіб [14, с.414].

Глибокий науковий аналіз суті, характеру і природи явища “правове регулювання” та його механізму в межах державної служби, сучасних тенденцій розвитку змісту останнього, точок зору вчених з цих питань дозволяє визначити ознаки такого його різновиду, як правове регулювання службово-трудова відносин, а також механізму правового регулювання досліджуваної групи відносин. Таким чином, під час здійснення правового регулювання крізь призму державної служби, дієвість його механізму реалізується з певним набором специфічних ознак.

1. Тісний зв'язок правового регулювання службово-трудова відносин з державою. Саме держава в особі її уповноважених органів відповідно до закономірностей розвитку і потреб суспільного життя встановлює загальні засади (принципи, цілі, завдання, межі) і розробляє основні засоби даного виду правового регулювання. Це робиться передусім шляхом формування системи законодавчих та інших нормативних правових актів з відповідних питань. Держава засновує юридичні установи правозастосовчого, правоохоронного та іншого профілю, що беруть безпосередню участь в організації і здійсненні правового регулювання службово-трудова відносин, координує їх діяльність, застосовує в разі необхідності державний примус до їх порушників. Важливе значення мають державні заходи, спрямовані на озна-

йомлення суб'єктів службово-трудова відносин з положеннями чинного законодавства, юридичними механізмами задоволення та захисту їх інтересів. Завдяки цьому правове регулювання означених відносин набуває таких рис, як всезагальність, обов'язковість, конкретність, державна примусовість, стабільність, прогнозованість та гарантованість.

2. Системна природа правового регулювання службово-трудова відносин та його механізму. Правове регулювання здійснюється за допомогою різноманітних, системно узгоджених юридичних засобів: норм права, правових відносин, актів тлумачення і застосування правових норм та ін. Наприклад, реалізація юридичних приписів, що встановлюють покарання за правопорушення, відбувається не інакше як через охоронні правовідносини, що виникають на підставі зазначених приписів при наявності фактів правопорушень між суб'єктами, що їх вчинили, та компетентними органами. У свою чергу, ці правовідносини обумовлюють прийняття різних правозастосовчих актів, які покладають на правопорушників обов'язок понести передбачену законом міру юридичної відповідальності.

3. Серед інших форм соціальної регуляції, які виявляються в орієнтації правового регулювання на досягнення чітко позначеного у нормах права суспільно-державного результату, саме правове регулювання службово-трудова відносин вирізняється своєю цілеспрямованістю і результативністю, а також широким діапазоном існуючих для цього способів дії (починаючи зі стимулювання бажаної поведінки суб'єктів через надання певних рекомендацій, встановлення пільг, заохочень і закінчуючи можливістю застосування до них заходів державного примусу), що дозволяють ефективно вирішувати поставлені перед певним державним органом завдання.

4. Цікаво, що правове регулювання службово-трудова відносин охоплює і саме правове регулювання, й ті прояви впливу права, які безпосередньо не пов'язані з виконанням його прямого призначення – визначенням вираженої зовні поведінки суб'єктів служ-

бово-трудо­вих відносин. Поряд з правовим регулюванням, право здійснює також виховний, ціннісно-орієнтаційний, інформаційний вплив на свідомість людей.

5. Правове регулювання службово-трудо­вих відносин є тривалим у часі процесом, який розподіляється на кілька відносно самостійних етапів. У змістовому плані слід розмежовувати стадії правової регламентації цих відносин і впливу права, у функціональному аспекті – стадію формування нормативної основи правового регулювання, стадію встановлення правових відносин, а також стадії застосування та реалізації правових норм.

6. Правове регулювання службово-трудо­вих відносин здійснюється не тільки через державу (централізований порядок), але й у відповідних межах та в певних сферах службово-трудо­вих відносин, у його забезпеченні також беруть участь безпосередньо їх учасники.

Механізм правового регулювання службово-трудо­вих відносин також має специфічні властивості, до найсуттєвіших з них можливо віднести наступні. По-перше, механізм правового регулювання – це система юридичних засобів. По-друге, це така система юридичних засобів, яка покликана у найоптимальніший спосіб впорядковувати ті чи інші питання виникнення, розвитку чи припинення службово-трудо­вих відносин. По-третє, така система юридичних засобів представлена в динамічному, “працюючому” вигляді. По-четверте, поняття механізму правового регулювання службово-трудо­вих відносин походить від поняття правового регулювання службово-трудо­вих відносин. По-п’яте, механізм правового регулювання службово-трудо­вих відносин охоплює комплекс послідовно взаємопов’язаних правових засобів. У цьому сенсі він має інструментальний характер.

Вказані специфічні ознаки механізму правового регулювання службово-трудо­вих відносин з цільової точки зору характеризують дане явище наступним чином. Мета механізму правового регулювання досліджуваної

групи відносин полягає насамперед у забезпеченні безперешкодного руху суб’єктів службово-трудо­вих відносин до тих чи інших цінностей, гарантуванні справедливого і повного задоволення їх інтересів. “Роль механізму правового забезпечення полягає у знятті можливих перепон, які стоять на шляху здійснення інтересів суб’єктів. Механізм правового регулювання – специфічний юридичний “канал”, що поєднує інтереси суб’єктів з цінностями і доводить процес управління до логічного результату” [15, с.727]. Механізм правового регулювання службово-трудо­вих відносин – це система найрізноманітніших за своєю природою і функціями правових засобів, які дозволяють досягати його цілей. Це вже не формальна ознака, яка засвідчує про те, що названий механізм є комплексом правових елементів, з одного боку, різних за своєю природою і функціям, а з іншого, – все ж взаємопов’язаний загальною метою в єдину систему. Він показує, як працює та або інша ланка при досягненні цілей, дозволяє виокремити основні, ключові, опорні юридичні інструменти, що займають певне ієрархічне положення поміж усіх інших. Тому механізм правового регулювання службово-трудо­вих відносин виступає у якості організаційного впливу правових засобів, що дозволяє досягати поставлених цілей, тобто результативності, ефективності, адже правове регулювання прагне до оптимізації, до дійсності правової форми, яка створює сприятливий режим для розвитку змісту корисних суспільних відносин, зокрема й у сфері організації та функціонування державної служби.

Проведене дослідження специфічних ознак правового регулювання службово-трудо­вих відносин та його механізму дозволяє сформулювати їх дефініції. Таким чином, під правовим регулюванням службово-трудо­вих відносин можливо розуміти здійснюваний в межах суспільства і держави за допомогою норм права вплив на поведінку учасників службово-трудо­вих відносин з метою упорядкування, виникнення, розвитку й припинення останніх. У свою чергу, меха-



нізм правового регулювання службово-трудових відносин – це система юридичних засобів, за допомогою яких досягаються цілі правового регулювання службово-трудових відносин.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1998. – 570 с.
2. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.
3. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
4. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристь, 2001. – 776 с.
5. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. – М. : Юристь, 2000. – 373 с.
6. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристь, 2001. – 520 с.
7. Сырых В. М. Теория государства и права : учебник / В. М. Сырых. – М. : Юстицин-

форм, 2001. – 592 с.

8. Кочекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кочекьян. – М. : Изд-во полит. литературы, 1958. – 316 с.
9. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 288 с.
10. Тихомиров Ю. А. Право и социалистическое управление в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юрид. лит., 1978. – 375 с.
11. Знаменский Г. Л. Хозяйственный механизм и право / Г. Л. Знаменский. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 271 с.
12. Горшенев В. М. Способы и организованные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 248 с.
13. Енгибарян Р. Ф. Теория государства и права / Р. Ф. Енгибарян, Ю. К. Краснов. – М. : Юристь, 1999. – 518 с.
14. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 832 с.
15. Алексеев С. С. Общая теория права. – Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 358 с.

*Іншин М. І. Механізм правового регулювання державної служби / М. І. Іншин // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 297–301 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09imirdc.pdf>*

Виконано дослідження дієвості та ефективності механізму правового регулювання державної служби. Акцентовано увагу на окремих елементах зазначеного механізму та їх взаємодії у межах правового регулювання державної служби.

\*\*\*

*Иншин Н.И. Механизм правового регулирования государственной службы*

Выполнено исследование действенности и эффективности механизма правового регулирования государственной службы. Акцентировано внимание на отдельных элементах отмеченного механизма и их взаимодействию в рамках правового регулирования государственной службы.

\*\*\*

*Inshin N.I. Mechanism of Legal Regulation of Public Service*

Research of effectiveness and efficiency of the mechanism of legal regulation of public service is executed. The attention is focused on separate elements of noted mechanism and their interaction within the limits of legal regulation of public service.