

УДК 349.22

М.М. КЛЕМПАРСЬКИЙ, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ВИДІВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА

Ключові слова: види державних службовців, суб'єкти трудового права

Питання визначення видів державних службовців залишається одним з найбільш дискусійних у юридичній науці, оскільки законодавець до сих пір не встановив критеріїв їх чіткої класифікації. Водночас, проблема класифікації державних службовців на види ще більше актуалізується під час її розгляду крізь призму трудового права особливо у частині виникнення на цій підставі специфічних видів вказаної категорії службовців як суб'єктів трудового права, тому важливо дослідити існуючі підстави класифікації державних службовців та на цій підставі запропонувати авторські критерії класифікації вказаної категорії службовців як суб'єктів трудового права. Питання стосовно правового регулювання службової та трудової діяльності державних службовців та їх видів, свого часу були предметом досліджень В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Д.М.Бахраха, М.І. Іншина, П.Д. Пилипенка, С.М.Прилипка, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, О.М. Ярошенка та інших вчених. Проте як в науковій літературі, так і у чинному законодавстві досі відсутня загально визнана думка щодо розуміння важливості розробки відповідно до сучасного стану класифікації державних службовців як суб'єктів трудового права, що визначає актуальність обраної тематики наукового пошуку та визначає її мету. Завданням цієї статті є аналіз наукових поглядів про критерії поділу державних службовців на певні види та відповідних нормативно-правових актів з метою з'ясування та доведення важливого значення

проведення класифікації державних службовців як суб'єктів трудового права. Наукова новизна роботи визначається тим, що у ній на основі правового аналізу теоретичних підходів щодо видів державних службовців, визначено критерії їх поділу на види крізь призму трудового права, надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативно-правових актів із зазначених питань.

Праця, зазвичай, виступає джерелом існування більшої частини працездатного населення та їх сімей, тому й не допускається повне позбавлення людини права займатись трудовою діяльністю. Але в інтересах суспільства та у випадках, коли людина може використати певну діяльність на шкоду суспільству, правоздатність може бути обмежено, тобто людині буде заборонено виконувати певну роботу або займати певні посади. Вказана ситуація може мати місце коли громадянин визнаний судом недієздатним або скоїв корисливий або службовий злочин та за вироком суду покараний саме обмеженням на певний час обіймати певні посади чи займатись певним видом діяльності. Щодо обмеження трудової правоздатності в інтересах держави та суспільства, то яскравим прикладом може бути саме реалізація громадянином України конституційного права на працю шляхом працевлаштування до державного органу та набуття статусу державного службовця. Згідно з законодавством державними службовцями, на відміну від інших категорій працівників, можуть бути тільки громадяни України.

Зокрема, Закон України «Про державну службу» [1] встановлює право громадян України на державну службу незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Отже ні яких обмежень соціального, політичного або еконо-

мічного характеру для реалізації людиною конституційного права на працю шляхом працевлаштування на державну службу на має, крім приналежності до громадянства України. Така практика застосовується у всьому світі, коли посади на державній службі може обіймати тільки громадянин держави в органі якої він буде працювати. Така вимога продиктована важливими функціями державних служб у забезпеченні нормальної життєдіяльності кожної держави, тому взагалі недоречно розглядати обов'язкову наявність громадянства навіть як «натяк» на дискримінацію людини. У розвиток цього, Ю.П. Битяк, до думки якого цілком приєднуємось, влучно наголошує на тому, що Закон України «Про державну службу» чітко встановлює три умовні групи вимог, дотримання яких необхідне для вступу і проходження державної служби. Перша і друга групи стосуються відповідно правового статусу громадянина – громадянство України та вік перебування на державній службі, а також відсутність обмежень (заборон) на прийняття і проходження державної служби. Третя група пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки), конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою процедурою [2, с.181–183].

Згідно з Законом України «Про правовий статус іноземців» [3] іноземці також мають право займатися загальною трудовою діяльністю. Обсяг їх прав залежить від того, чи проживають вони в Україні постійно, чи іммігрували в Україну для працевлаштування. Але в підтвердження вищезазначеного, необхідно підкреслити, що іноземці не можуть призначатися на окремі посади або займатися певною трудовою діяльністю, якщо відповідно до законодавства України призначення на цю посаду або зайняття такою діяльністю пов'язане з належністю до громадянства України. Прикладом цього імперативного правила саме і є державна служба.

Водночас, існують практичні ситуації, коли іноземці можуть бути «наближені» до державної служби, маю на увазі патронатну

службу, в якій, до речі, іноземці мають право працювати. Загальновідомим є той факт, що патронатну службу може мати політичні діячі. Отже, бути службовцем вказаної служби можуть й іноземці, які згідно з законодавством України з питань проходження державної служби позбавлені права обіймати посади державних службовців. Таким чином, класифікувати державних службовців в залежності від ознаки громадянства як пересічних працівників на працівників-громадян України, працівників-іноземців та працівників-осіб без громадянства не можливо, оскільки відповідно до чинного законодавства державним службовцем може стати тільки громадянин України.

Провести класифікацію державних службовців як суб'єктів трудового права на види можливо також й за іншими підставами службово-трудоого характеру. Зокрема, якщо розглядати конкретний державний орган у сенсі міста роботи державного службовця як суб'єкта трудового права, то в залежності від цього можливо поділити вказаних суб'єктів на працівників органів: виконавчої влади (Кабінет Міністрів, міністерства, місцеві державні адміністрації та їх апарати); законодавчої влади; судової влади; прокуратури; дипломатичної служби; податкової адміністрації; митного контролю; контрольно-ревізійної служби; Служби безпеки України; внутрішніх справ; військових формувань тощо. Якщо уважно придивитись, то можна побачити серед вказаних органів органи встановлених у конституції України трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової, й відповідно до цього шляхом узагальнення додатково класифікувати державних службовців на тих, що працюють у органах виконавчої, судової, законодавчої влади та інших державних органах. Важливо наголосити на тому, що вказана класифікація характеризується не тільки з наукової, але й з практичної сторони, оскільки вона підкреслює існування особливостей правового регулювання службово-трудоих відносин державних службовців, викликаних специфічними функціями та завданнями відповідного державного органу.

В залежності від юридичного факту або складу, в результаті якого виникають службово-трудова відносина між державним службовцем та державою в особі відповідного державного органу чи інституції державних службовців можливо поділити на: виборних, які набувають статусу державного службовця в результаті процедури виборів; конкурсних, які призначаються на посади за конкурсом; контрактні – призначаються на підставі укладення контракту. Водночас, незалежно від підстав виникнення службово-трудова відносин між державою та державним службовцем, безпосередньо призначення на посаду оформлюється наказом по органу про призначення.

В залежності від терміну виконання державними службовцями своїх службово-трудова обов'язків їх можливо класифікувати на: працівників, які працевлаштовуються на строк їх обрання за результатами виборів; працівників, що призначаються на посаду на невизначений термін (до досягнення граничного терміну перебування на державній службі); працівників, які призначаються на певний термін, який встановлюється в контракті чи наказі про призначення на посаду.

В літературних джерелах мають місце різні позиції з приводу класифікації службово-трудова відносин державних службовців в залежності від виду державного органу. Зокрема, розрізняють військову службу (в Збройних Силах, внутрішніх військах, органах державної безпеки), воєнізована служба (в органах внутрішніх справ, податковій міліції, митних органах та ін.), а також цивільну службу (в органах законодавчої, виконавчої, судової влади, органах прокуратури та ін.) [4, с.10].

В свою чергу, В.Б. Авер'янов акцентує увагу на виділенні двох видів державної служби: професійної, яка б охоплювала адміністративну службу (службу в державних органах, їх апараті, місцевих органах самоврядування), спеціалізовану службу (судові органи, органи прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, митні), цивільну службу (державні установи); службу за договором (контрактом) або позапрофесійну (політичні посади, допо-

міжні, обслуговуючі посади) [5]. Д.М. Бахрах класифікує державну службу на цивільну та мілітаризовану [6, с.112]. Також існує думка про те, що подібне трактування виду державної служби, яка включає військовий аспект, є невдалим [7, с.186]. Дійсно, слово «мілітаризм» означає політику озброєння і підготовки до війни, яку ведуть держави, – політичне панування воєнщини у країнах [8, с.643].

З огляду на це, до мілітаризованої державної служби в Україні відносяться: військова служба у Збройних Силах, а також служба в інших військових формуваннях на кшталт прикордонних військ, внутрішніх військ, органів внутрішніх справ, служби безпеки та ін.

З огляду на вказані погляди вчених-адміністративістів можливо запропонувати своє – трудо-правове бачення класифікації державних службовців як працівників зазначених цивільних та мілітаризованих державних органів. Якщо взяти за підставу умови службово-трудова діяльності державних службовців, то на мою думку, їх можливо поділити на працівників цивільних державних органів та мілітаризованих (органи СБУ, МВС України, митної служби та інші). Умови та характер праці таких службовців суттєво різняться один від одного за рівнем небезпеки та ризикованості, за режимом та інтенсивністю виконання службово-трудова обов'язків, рівнем та засобами забезпечення службово-трудова дисципліни, особливостями виконання завдань, що стоять перед цими органами тощо. Але все одно, вважаю, що необхідно підтримати думку Ю.П. Битяка про необхідність прийняття закону, в якому містилися би притаманні усім видам служби принципи і закладені основи для подальшого регулювання відносин на державній службі. На базі цього нормативного акта можуть бути прийняті інші, що регулюють відносини в конкретних державних органах та їх апараті, відповідно до гілок державної влади:

– Про службу в апараті Верховної Ради України;

– Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті;

– Про організацію роботи апарату органів судової влади;

– Про службу в апараті органів місцевого самоврядування.

Етично-правові проблеми державної служби повинні регулюватися в Кодексі етики поведінки державних службовців. Такий підхід, зазначає Ю.П. Битяк, надає можливість окремо врегулювати відносини в органах виконавчої влади зі спеціальним правовим статусом – правоохоронних, воєнізованих, митних, дипломатичних установах тощо [9, с.81].

Важливо підкреслити, що державних службовців, можливо класифікувати, крім таких критеріїв як залежно від різновидів державної служби, які обумовлені специфікою відповідних напрямків службово-трудової діяльності, окремих гілок влади та видів державних органів, також й за іншими критеріями, тобто суб'єктивними критеріями, які пов'язані перш за все з проведенням характеристики державного службовця як особи, яка безпосередньо виконує службово-трудові обов'язки. Вважаю, що вказаний підхід буде також доволі істотним та важливим для вітчизняного права та практики, але розроблені зазначеним шляхом критерії можуть мати більш суб'єктивне забарвлення. Доказом вказаному може слугувати огляд генезису національного законодавства щодо посадових осіб коли за певних умов вони виокремлювались із загальної категорії працівників на підставі так званої «важливості» виконуваних функцій. Зокрема, у радянські часи державних службовців поділяли в залежності від характеру та владності повноважень на керівників – так званих посадових осіб, спеціалістів та технічний персонал [10, с.35; 11, с.29–31]. Слід зазначити, що з певними поправками вказаний поділ має місце й в умовах сьогодення [12, с.143–144; 13, с.13–18].

Закон України «Про державну службу» [1] пропонує нам класифікувати державних службовців в залежності від категорій та рангів, які їм присвоюються. Якщо подивитись на цю класифікацію крізь призму трудового права, то одразу стане зрозуміло, що це є класифіка-

ція державних службовців в залежності від рівня професіоналізму та досвідченості працівника та нагадує надання звичайним працівникам тарифних розрядів. Отже, існування у вказаному Законі норми такого характеру є підтвердженням існування критерію поділу державних службовців як суб'єктів трудового права за особистими якостями, досвідченістю, можливістю виконання складних завдань та в залежності від рівня відповідальності на конкретному робочому місці, тобто посаді, які обіймає конкретний державний службовець. Правові та функціональні характеристики посади підкреслюють її здатність виступати стійкою категорією згідно з якою реалізується розподіл службовців у певні категорії в залежності від їх ознак, визначення їх статусу як працівників конкретного державного органу. «Класифікація посад відбувається на підставі аналізу тих вимог, які висуває до них сама праця» [14, с.115].

Актуальність і важливість проведення поділу державних службовців задля врегулювання теоретичних та практичних проблем під час проходження державної служби у відповідних державних органах неодноразово підкреслювалась у науковій літературі. «Численність корпусу державних службовців, відмінності в обсязі їх повноважень залежно від займаної посади, а також потреба у встановленні порядку в службових відносинах, забезпечення зацікавленості службовців у своїй роботі, викликають необхідність в обґрунтованій класифікації державних службовців» [15, с.643]. В.В. Зуй і Ю.П. Битяк вказують, що процес проходження державної служби багато в чому залежить від сфери діяльності державного службовця, його повноважень і обов'язків [16, с.63]. Водночас, Г. Райт наголошує на тому, що класифікація державних службовців допомагає належній «організації робочих місць на підприємстві на основі посадових обов'язків чи відповідальності» [17, с.80].

Важливо зазначити, що розробка та впровадження ґрунтовних критеріїв проведення класифікації державних службовців як суб'єктів трудового права триває як у трудоп-

равовій науці, так й у на практиці функціонування державної служби. Слід зауважити, що ефективно та ґрунтовно проведення класифікації державних службовців як суб'єктів саме трудового права має суттєве значення для науково обґрунтованого визначення правового статусу різних видів державних службовців як працівників певних державних органів. Саме логічно виважений та змістовний розподіл державних службовців розширить можливості щодо більш точного встановлення кола посадових та кваліфікаційних характеристик-вимог до державного службовця, допоможе конкретно та чітко визначити організаційно-правовий режим для ефективного виконання службово-трудова об'язків, а також надасть можливість визначити вичерпний перелік необхідних для ефективного виконання своєї трудової функції суб'єктивних прав, юридичних об'язків та обмежень, пов'язаних зі специфічними умовами проходження служби в конкретному державному органі, що й обумовлює існування особливостей у правовому регулюванні відповідних службово-трудова відносин. З приводу доцільності та важливості проведення класифікації державних службовців на види, цілком логічною і дуже слушною та цікавою видається позиція Ю.П. Битяка, що для законодавчого закріплення видів державних службовців, встановлення категорій та рангів не всі існуючі класифікації мають однакове значення. Деякі є переважно теоретичними, але, безумовно, цікавими для наукових розробок. Головним же, зауважує вчений, є обґрунтоване визначення критерію, який покладається в основу віднесення працівників до державних службовців та певних їх груп (видів). У зв'язку з цим, необхідно визначити чіткі межі між державно-службовими (публічно-правовими) відносинами та відносинами, що мають приватноправовий характер, регулюються нормами трудового права, трудовою угодою (контрактом) [2, с.162].

Таким чином, проведена класифікація видів державних службовців як суб'єктів трудового права має велике як теоретичне, так й практичне значення. Вона дає змогу дослідити

особливості правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права та визначити на цій підставі їх специфічні види. Практичне значення класифікації полягає у тому, що вона надає можливість більш чітко визначити правове положення окремого державного службовця та особливості його службово-трудова діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про державну службу» // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. ... доктора юрид. наук / Битяк Ю.П. ; Нац. юрид. акад. імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2006. – 420 с.
3. Закон України «Про правовий статус іноземців»: від 04.02.1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
4. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации : учебное пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова. – Екатеринбург : Изд-во Урал. акад. гос. службы, 1998. – 109 с.
5. Авер'янов В. Б. Законодавче регулювання державної служби в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Уніан-право, 1995.
6. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – 368 с.
7. Государственная служба: теория и организация : курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова. – Ростов н/Д : Феникс, 1998. – 640 с.
8. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. – К. : Аконті, 2000. – Т. 2. – 911 с.
9. Битяк Ю. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні / Ю. Битяк // Вісник Акад. правових наук. – 1998. – № 2 (13). – С. 75-82.
10. Конин Н. М. Классификация советских государственных служащих / Н. М. Конин // Служба в государственных и общественных организациях. – Свердловск, 1988. – С. 85–93.

11. Служащий советского государственного аппарата. – М. : Юрид. лит., 1970. – 280 с.
12. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / П. А. Алехин, Ю. М. Козлов. – М. : ТЕИС, 1995. – 280 с.
13. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков, О. Д. Крупчан та ін. – К. : Ін-Юре, 1998. – 272 с.
14. Вишняков В. Г. Структура и штаты советского государственного управления / В. Г. Вишняков. – М. : Наука, 1972. – 278 с.
15. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
16. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
17. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 188 с.

Клемпарський М. М. Щодо видів державних службовців як суб'єктів трудового права / М. М. Клемпарський // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 319–324 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12kmttстр.pdf>

На основі правового аналізу теоретичних підходів щодо видів державних службовців визначено критерії їх поділу на види крізь призму трудового права, надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативно-правових актів.

Клемпарский Н.Н. О видах государственных служащих как субъектов трудового права

На основе правового анализа теоретических подходов относительно видов государственных служащих определены критерии их разделения на виды сквозь призму трудового права, предоставлены конкретные предложения и рекомендации относительно усовершенствования нормативно правовых актов.

Klemparskiy N.N. About of Types of Civil Servants as Labour Legal Subjects

On the basis of legal analysis of theoretical approaches in relation to the types of civil servants, certainly criteria of their dividing into kinds through the prism of labour right, concrete suggestions and recommendations are given in relation to an improvement normatively legal acts from the noted questions.