

вважаємо, що положення даних примірних інструкцій необхідно викласти в наступній редакції: «виконуйте тільки ту роботу яка відповідає вашій професії та кваліфікації; приступайте до робіт, які повинні виконуватися за нарядом-допуском, тільки при наявності відповідного наряду-допуску; слідкуйте за не допуском на робоче місце сторонніх осіб і не передоручайте свою роботу іншим особам».

Таким чином, враховуючи всю нормативно-правову базу в сфері рослинництва на сьогодні, можна впевнено говорити про те, що воно є недосконалим. Для його вдосконалення, в першу чергу, необхідно прийняти єдині Правила охорони праці в рослинництві, де необхідно зазначити всі положення з урахуванням змін та новацій на сьогодні, завдяки яким можна досягти максимального рівня безпеки в сфері рослинництва в сільському господарстві.

Список використаних джерел

1. Методичні рекомендації для проведення атестації робочих місць за умовами праці: Рекомендації Міністерства праці України від 01.09.1992 № 41// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0041205-92>
2. Про пестициди та агрохімікати: Закон України від 02.03.1995 № 86/95-ВР//Відомості Верховної Ради України.-1995.-№14
3. Про затвердження Збірника примірних інструкцій з охорони праці для працівників під час виконання робіт у рослинництві // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://lawua.info/bdata2/ukr2071/pg-3.htm>.
4. Про затвердження переліку виробництв, цехів, професій і посад із шкідливими умовами праці, робота в яких дає право на скорочену тривалість робочого тижня: Постанова Кабінету міністрів України від 21.02.2001р.№ 163//Офіційний вісник України.-2001р.-№9.
5. Про затвердження порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки: Постанова Кабінету Міністрів від 26.10.2011 № 1107 // Офіційний вісник України.-2011.-№84

УДК 342.98

Турінін О.В.,

асистент кафедри права

Кримського інженерно-педагогічного університету

КЛАСИФІКАЦІЯ ТА СПЕЦИФІЧНІ ОЗНАКИ ВИДІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті ретельно розглянуто види державної служби, їх специфічні ознаки. Розкрито поняття «публічна служба», виділено принципи, на яких повинна базуватися саме публічна служба України.

Ключові слова: державна служба, посада, військова служба, адміністративне право, правоохоронні органи, закон, підзаконний акт, публічна служба.

В статье тщательно рассмотрены виды государственной службы, их специфические признаки. Раскрыто понятие «публичная служба», выделены принципы, на которых должна базироваться именно публичная служба Украины.

Ключевые слова: государственная служба, должность, военная служба, административное право, правоохранительные органы, закон, подзаконный акт, публичная служба.

The article carefully examined types of public service, their specific features. The notion of "public service", highlighted the principles on which it should be based Public Service of Ukraine.

Keywords: civil service, post, Military, administrative law, law enforcement, law, by-law, a public service.

Вступ. Необхідність комплексного регулювання службової діяльності не викликає сумніву у багатьох учених. На первісному етапі можливе прийняття базового Закону про публічну службу, що регулює тільки найбільш загальні питання взаємозв'язку всіх видів публічної службової діяльності. Згодом, однак, доцільним виглядає розробка такого комплексного документа, як Службовий кодекс.

Метою дослідження є розкриття предмету адміністративно-правового

регулювання службових відносин, дослідження якісної специфіки державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як особливих видів професійної діяльності, окреслити контури галузі службового права, основні вектори його розвитку, а також визначення шляхів подальшого удосконалення правового регулювання державно-службових відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем адміністративно-правового регулювання в сучасній Україні було присвячено багато наукових праць. Особливо слід виділити праці В. Авер'янова, В. Бакуменка, С. Дубенка, Н. Нижник, О. Оболенського, Н. Артеменко та ін. Але, незважаючи на досить високий рівень аналізу сучасного законодавства, що регулює державно-службові відносини, порівняно мало уваги приділяється дослідженню якісної специфіки державної служби як особливого виду професійної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Єдність державної служби разом з тим не виключає можливості її поділу на види, що утворюють її систему. Система державної служби України в цей час містить у собі наступні види державної служби: державна служба; військова служба; правоохоронна служба.

Державна служба спрямована на реалізацію загальноадміністративних функцій державного управління у вузькому змісті. Державна служба України - це вид державної служби, що являє собою професійну службову діяльність громадян України на посадах державної служби України щодо забезпечення виконання повноважень державних органів, державних органів регіонів України, осіб, що заміщають державні посади України, і осіб, що заміщують державні посади адміністративних утворень України (включаючи знаходження в кадровому резерві та інші випадки).

З наведеного визначення можна зробити наступні висновки: державна служба визначається законодавцем як професійна діяльність. Це означає, що службова діяльність повинна здійснюватися безупинно, у якості основного виду діяльності, на основі спеціальних знань і навичок; працювати на державній службі можуть тільки громадяни України. Виключення з даного правила можуть бути встановлені міжнародними договорами України; державна служба здійснюється з метою забезпечення повноважень державних органів, державних органів регіонів України, осіб, що заміщують державні посади України. Державний орган - це організована державою у встановленому порядку публічно-правова особа, що являє собою відособлену частину державного апарата, наділена державно-владними повноваженнями щодо виконання окремих функцій держави або суб'єктів унітарної держави. Характерною рисою державного органу є здійснення діяльності від імені і за дорученням держави.

Унітарний характер Української держави визначає виділення державної служби і державної служби адміністративних утворень України. Під державною службою розуміється професійна службова діяльність громадян на посадах державної служби щодо забезпечення виконання повноважень державних органів і осіб, що заміщають державні посади України (Закон України «Про державну службу») [3]. Державна служба відповідно до Конституції України й Закону «Про державну службу» перебуває у винятковому віданні України. Під державною службою регіону України розуміється професійна службова діяльність громадян на посадах державної служби регіону України щодо забезпечення виконання повноважень регіону України, а також повноважень державних органів регіону України й осіб, що заміщають державні посади

регіону України. Правове регулювання державної служби регіону України відповідно до Закону України «Про державну службу» перебуває в спільному веденні України й регіонів України, а її організація - у веденні регіону України.

Військова й правоохоронна служби покликана забезпечити специфічні функції охорони громадського порядку і захисту Української держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Військова служба - особливий вид державної служби, що виконується громадянами в Збройних Силах України, а також у внутрішніх військах Міністерства внутрішніх справ України, у військах державної оборони, інженерно-технічних і дорожньо-будівних військових формуваннях при державних органах виконавчої влади, Службі зовнішньої розвідки України, органах державної служби безпеки, державному органі спеціального зв'язку та інформації, державних органах державної охорони, державному органі забезпечення мобілізаційної підготовки органів державної влади України, військових підрозділах державної протипожежної служби та створюваних на воєнний час спеціальних формуваннях, а також іноземними громадянами в Збройних Силах України, інших військах, військових формуваннях і органах.

Виділення правоохоронної служби серед інших видів державно-службової діяльності пропонується здійснювати за двома критеріями: функціональному (охорона громадського порядку) і організаційному (проходження на посадах у правоохоронних органах). Однак ці критерії не дозволяють виділити посади правоохоронної служби з високим рівнем точності, насамперед тому, що не існує дефініції самих «правоохоронних органів» і в законодавстві чітко не визначене, які державні органи відносяться до правоохоронних.

Законодавець у цей час не визначив коректних критеріїв для поділу української державної служби на види. Дана проблематика дуже точно окреслена Г. Гончаровою: «для державної служби він [критерій поділу служби на види] утворений вказівкою на абстрактний «набір» органів і посадових осіб, функціонування яких забезпечується цим видом служби; для військової служби - комбінація суб'єктного (Збройні Сили України, інші війська, військові (спеціальні) формування та інше) і змістовного елементів; правоохоронна служба виділяється за функціональною ознакою, що визначає лише утримування правоохоронної діяльності [2].

Фактично в цей час віднесення посад державної служби до військової, державної або правоохоронної здійснюється за принципом *ad hoc*, тобто для конкретного випадку. Тим часом визначення чітких критеріїв розмежування посад державної служби за видами є досить важливим хоча б тому, що кожний із зазначених видів має власну специфіку. Мова йде про наступне: хоча виділені вище особливості державної служби характерні для всіх її видів і, відповідно, визначають загальний для всіх їхній публічно-правовий режим регулювання, такі види служби, як військова і правоохоронна, характеризуються більшою відстороненістю від приватноправового регулювання, проти державної служби, а отже, правовий статус військовослужбовця і службовця правоохоронної служби ще більше віддаляється від статусу звичайного працівника.

У зв'язку із цим О.Ю. Оболенський обґрунтовано підкреслює, що «державна служба може бути загального та спеціального характеру; загальний характер службових відносин проявляється в міжгалузевому аспекті, коли державно-службові функції реалізуються через сталі загальні стандарти та підходи, що стосуються всіх сфер діяльності, а службові відносини спеціального характеру мають виражену галузеву спрямованість, яка має прояв через професійну діяльність державних

службовців» [5, с. 112].

Таким чином, вертаючись до висновку про те, що державна служба є особливим видом трудової діяльності, відзначимо, що спеціальні види державної служби відрізняються більшою специфікою, ніж державна служба. Перелік посад, що відносяться до правоохоронної служби, у майбутньому, як передбачається, буде визначено відповідним указом Президента України. У цей час можна лише припускати, проходження служби на яких посадах буде вважатися правоохоронною службою. На думку Л.М. Рогозіна, ознаками правоохоронних органів, що здійснюють зазначені види діяльності в державі, зізнаються: державний характер організації й діяльності; виконання завдань спеціально підготовленими кадрами; здійснення правоохоронної діяльності відповідно встановленої законом процедури; передбачені законом приводи та підстави для виникнення правоохоронної діяльності; можливість оскарження дій правоохоронних органів у службовому та судовому порядку; відповідальність посадових осіб за порушення прав і свобод громадян.

У літературі до правоохоронних органів відносять: прокуратуру України; органи внутрішніх справ; СБУ України; МВС України. Окремі автори відносять до правоохоронних органів також судові органи та органи юстиції. Найбільш повний структурний перелік правоохоронної служби дає Ю.П.Битняк, який включає до правоохоронної сфери Міністерство внутрішніх справ України; Державну міграційну службу; Державну службу безпеки України; Державну службу України з контролю за наркотиками; Державну виконавчу службу і Державну кримінально-виконавчу, що перебувають у віданні Міністерства юстиції України; Служби, що перебувають в складі Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Державну митну службу, а також прокуратуру України [1].

На нашу думку, до правоохоронних службовців у перспективі можуть бути віднесені прокурори; слідчі; особи, що провадять дізнання; особи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність; співробітники державних органів внутрішніх справ, що здійснюють охорону громадського порядку та забезпечення суспільної безпеки, а також виконання вироків, визначень і постанов судів (суддів) за кримінальними справами, постанов органів розслідування та прокурорів; співробітники установ і органів кримінально-виконавчої системи; співробітники органів державної служби безпеки; співробітники органів з контролю за оборотом наркотичних засобів і психотропних речовин; співробітники державних органів державної охорони. У цей час службова діяльність зазначених осіб регулюється різними законодавчими й підзаконними актами: Законом «Про прокуратуру України»; Законом «Про службу безпеки України»; Законом «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»; Законом «Про митну справу України»; Законом «Про державну охорону»; Законом України «Про міліцію», а також деякими іншими.

Розглядаючи специфічні особливості державної служби як публічного інституту, не можна не сказати ще про один вид публічної службової діяльності, який також відрізняється певною специфікою. Мова йде Про місцеве самоврядування в Україні. Як державна, так і муніципальна служби відносяться до інститутів публічного права. У зв'язку із цим у літературі останніх років досить міцно ствердилася думка про необхідність побудови системи правового регулювання державної та муніципальної служб, заснованих на загальних принципах.

Існують реальні передумови для того, щоб службове право України регулювало не тільки державно-службові, але і муніципально-службові відносини. І тут можна відзначити, що один із проектів закону «Про місцеве самоврядування в Україні» ґрунтувався саме на концепції службового права, багато в чому (хоча й меншою мірою, проти закону про державну службу) трансформуючи і пристосовуючи для регулювання муніципально-службових відносин норми трудового законодавства. Так, цим проектом передбачалося, що проходження муніципальної служби здійснюється на підставі службового договору, під яким розумілася угода між представником наймача і громадянином, що вступає на муніципальну службу, про проходження муніципальної служби, а також угода між представником наймача і зазначеним громадянином або муніципальним службовцем, є сторонами службового договору, про заміщення посади муніципальної служби.

Виникає питання про формування законодавчої бази, яка б у цілому регулювала сферу публічної служби України. У цей час в українській правовій науці практично не використовується прийнятий у загальносвітовій правовій практиці термін «публічна служба». Разом з тим давно назріла необхідність запровадження у право поняття, що поєднує всі види служби, спрямовані на досягнення цілей соціального управління. Необхідність такого нововведення відзначають багато вчених. Зокрема, Ю.М. Старілов пише: «Було б доцільним формування в теорії й закріплення в законодавстві більш загального і єдиного поняття, що поєднує всі види службовців, - службовці публічних установ, тобто особи, що перебувають на публічній службі, або на службі у юридичних осіб публічного права» [6, с. 149]. Публічна служба передбачає професійну діяльність щодо виконання повноважень різних суб'єктів права: державних органів і органів державної влади регіонів України, органів місцевого самоврядування і створених ними органів, а також публічних об'єднань, фондів, установ, організацій. На думку В.Л. Коваленко, «до публічної служби повинна бути віднесена не тільки державна та муніципальна служба, але й діяльність тієї особливої категорії осіб, які становлять політичну і адміністративну еліту країни, тобто осіб, що обіймають державні та виборні муніципальні посади» [4].

Таким чином, публічна служба, на думку зазначених авторів, повинна поєднувати весь апарат державного управління і містити в собі професійну діяльність щодо виконання повноважень різних суб'єктів публічного права: України в цілому, регіонів України, державних органів влади, органів державної влади регіонів України, органів місцевого самоврядування й утворених ними публічних установ і організацій. Однак у такому контексті публічна служба стає досить неоднорідним правовим явищем.

Тому, на наш погляд, можна розглядати публічну службу у двох змістах: вузькому і широкому. Публічна служба в широкому змісті - це професійна діяльність щодо виконання повноважень державних органів влади України, органів державної влади регіонів України, органів місцевого самоврядування і створених ними підприємств і установ. Публічна служба у вузькому змісті - це професійна діяльність щодо виконання повноважень державних органів виконавчої влади України, органів виконавчої влади регіонів України і органів місцевого самоврядування. Як нам здається, під це визначення в основному підпадають державна служба, муніципальна служба, а також частково служба на державних посадах України і її суб'єктів і муніципальних посадах.

У такому випадку виникає закономірне питання про співвідношення понять «публічна служба» і «апарат управління державою». На наш погляд, ці поняття

співвідносяться як частина і ціле. Публічна служба, так само як і державна та муніципальна, є тільки частиною апарату державного, одним зі способів реалізації функцій держави і досягнення цілей управління суспільством.

Публічна служба, на наш погляд, повинна базуватися в цілому на тих же принципах, що й державна, які сформульовані в Законі України «Про державну службу». Разом з тим, крім зазначених у ньому принципів: законності; пріоритету прав і свобод людини, можна виділити кілька принципів, на яких повинна базуватися саме публічна служба України. Це принципи: 1) єдності системи публічної служби в Україні; 2) незалежності всіх її компонентів; 3) рівності всіх публічних службовців, незалежно від виду їх служби. Важливим є також принцип рівного доступу громадян до публічної служби. У Конституції України закріплене право громадян на доступ тільки до державної служби. Багато в чому це пов'язане з тим, що коли була прийнята Конституція України, поняття «державна служба» трактувалося ширше, ніж тепер, багато в чому збігаючись зі сферою публічної служби. Але і тоді даний пункт не закріплював право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування, яке, згідно з Конституцією, не входить у систему органів державної влади. Разом з тим ми не вважаємо за доцільне закріплення права громадян України на службу взагалі. На наш погляд, зміст даної норми полягає в конституційному закріпленні одного зі способів здійснення громадянами України права брати участь в управлінні державою. Закріплення права громадян на службу в комерційних, та і взагалі в недержавних організаціях не сприяє реалізації цієї мети. Право на службу в таких установах уже закріплене Конституцією України, що гарантує свободу праці.

На наш погляд, при вступі на державну службу громадянин України одночасно реалізує можливість вільного вибору професійної трудової діяльності і стосовно до групи політичних конституційних прав право на рівний доступ до державної служби. При цьому закріплення права на рівний доступ до державної служби в якості окремого конституційного права зайвий раз підкреслює своєрідність даного виду трудової діяльності. Тому можна говорити про те, що свобода розпоряджатися своїми здібностями до праці в цьому випадку реалізується особливим способом - використанням права на рівний доступ до державної служби.

Як ми вже зазначали вище, на наш погляд, було б доцільним прийняття єдиного законодавчого акту, спрямованого на регулювання публічної служби України. Вибір саме кодифікованої форми регулювання публічних службових відносин не випадковий, тому що, як підкреслює Ю.М. Старілов, «рівень кодифікації відповідного нормативного масиву (створення кодексу) відрізняється особливими ознаками і процедурами, які не можна ігнорувати в сучасному законотворчому процесі» [6]. Формулюючи єдині підходи до правового регулювання державної та муніципальної служби, однак не слід забувати, що при безсумнівній подібності (особливо між державною і муніципальною службами) ці види службової діяльності мають і певні відмінності.

Висновок. Важко погодитися з висловленою у літературі думкою про поділ державної служби в Україні на кілька рівнів, зокрема на державну службу, державну службу адміністративних формувань України і муніципальну службу. Навряд чи також обґрунтовано розгляд муніципальної служби як різновиду державної служби. Муніципальна служба тісно пов'язана з державною, але все-таки не є її складовою частиною. Таким чином, різні види службової діяльності характеризуються різним співвідношенням імперативних і диспозитивних початків: якщо найбільший обсяг

імперативного регулювання характерний для державної військової служби, те найменший - для муніципальної. Усе це порушує питання про співвідношення публічно-правового й приватноправового регулювання зазначених суспільних відносин, розгляду якого й буде присвячений наступний розділ нашого дослідження.

Список використаних джерел

1. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади / Ю. П. Битяк : монографія. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
2. Гончарова Г. Трудові відносини в умовах реорганізації підприємств, установ, організацій, заснованих на державній формі власності [Електронний ресурс] : / Г. Гончарова // Юридична газета. – 2006. – № 19(79). – Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com>.
3. Закон України “Про державну службу” від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
4. Коваленко В.Л. Концептуальні питання вдосконалення державної служби України / В.Л. Коваленко // Правова держава. – 2005. – Вип. 16. – С. 340–352.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
6. Старілов Ю.Н. Служебное право. Учебник / Ю.Н. Старілов. – М.: Изд-во “БЕК”, 1996. – 698 с.