

## ЛІТЕРАТУРА

1. Дутов М. Сравнительный анализ европейского законодательства в области электронного документооборота // Підприємництво, господарство і право. –2002. -№ 8. –С.25-26.

2. Волчков А. Закон «Об электронной цифровой подписи» - за и против // Защита информации. Конфидент. –2002. -№ 3. –С.19-25.

3. Проекти Законів України “Про електронний документ та електронний документообіг”, “Про електронний цифровий підпис” <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc34> (17.10.2000 р.).

4. Спасибо-Фатеева І. Актуальні питання форми правочинів (теоретико-правовий аспект) // Підприємництво, господарство і право. –2002. -№ 8. –С.32-36.

5. Бабенко Н. Договоры должны исполняться!... А электронные? Проблемы заключения электронных договоров // Юридическая практика. –2001. -№ 41. –С.10.

6. Дутов М. Юридические гарантии свободного использования электронной цифровой подписи в Украине // Підприємництво, господарство і право. –2001. -№ 9. –С.24-26.

*Надійшла до редколегії 02.12.2002*

ЕРОХИН А.Л., ЛЫТКИНА В.Е. ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТА

Выполнено сравнительное исследование правового статуса электронных документооборотных систем; сделаны выводы по усовершенствованию правовых отношений в сфере использования электронных документов в Украине.

\*\*\*

EROHIN A.L., LYTKINA V.E. RESEARCH OF A LEGAL STATUS OF THE ELECTRONIC DOCUMENT

The comparative research of a legal status of electronic back systems of the documents is made; the conclusions on advancing legal relations in an orb of usage of the electronic documents in Ukraine are made.

УДК 35.088

**М.І. ІНШИН**, канд. юрид. наук

*Національний університет внутрішніх справ*

## ПРАВОВІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ СЛУЖБОВО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуті організаційно-правові питання проходження державної служби, реалізації службово-трудоових відносин працівників державних органів, установ і організацій в процесі виконання ними посадових обов'язків.

Проходження державної служби починається з моменту виникнення службово-трудоових відносин, тобто з моменту зарахування на державну службу, і закінчується в момент їх припинення. Отже, це тривалий процес. Змістом явища “проходження державної служби”, як вірно підкреслюється в літературі, є “здійснення службовцями функцій та реалізація правообов'язків за відповідними посадами” [1, с.204]. Звичайно, проходження державної служби пов'язане для більшості службовців з просуванням по службі в результаті заміщення низки посад, як правило, із зростаючою мірою складності, відповідальності та більш високими розмірами оплати праці. Якщо виходити з цього, то під проходженням державної служби слід розуміти певні юридичні факти, що характеризують службово-правовий стан державного службовця. До основних з них необхідно віднести: заміщення вищої вакантної державної

посади, присвоєння чергового кваліфікаційного розряду, збільшення розміру грошового утримання, зарахування в кадровий резерв, направлення на перепідготовку та підвищення кваліфікації, а також на стажування.

Вступ на державну службу передбачає зайняття працівником певної посади, що, в свою чергу, зумовлює виконання ним роботи за визначеною трудовою функцією та відповідним місцем роботи і умовами праці, оплати, режиму, навантаження. Тому зайняття іншої посади передбачає зміну трудової функції, змісту трудового договору, а отже, й певного кола прав та обов'язків державного службовця. В рамках категорії переведення втілюється одне з основних прав державних службовців – просування (переміщення) по встановленій ієрархії посад у разі успішного проходження службової кар'єри. Крім вертикального просування по службі, переміщення

державного службовця включає також проходження "горизонтальної кар'єри" – переведення в рамках посад одного рівня в різних підрозділах управління. Переведення можуть здійснюватись як у межах однієї державної структури, установи, підрозділу, так і у зв'язку з переходом в іншу державну сферу діяльності (внутрішня і зовнішня мобільність).

При зміні сфери державно-правової діяльності рангова ієрархія відіграє необхідну роль співвідношення категорій посад, які відповідають кваліфікаційному розряду державного службовця, забезпечує гарантії щодо збереження відповідного рівня його правового статусу. У сучасний період становлення держави та системи її установ одним з актуальних питань є розробка умов забезпечення принципу поділу різних гілок влади. У сфері функціонування державної служби однією з таких умов, як зазначалось у правовій літературі, є необхідність встановлення перешкод щодо переходу державних службовців із однієї структури державних органів до іншої. З цією метою вважалось за необхідне запровадити положення, згідно до якого за державним службовцем не зберігався б ранг при зміні ним сфери державної діяльності [2, с.18].

Слід підкреслити, що така норма неминуче порушувала б право осіб на вільний вибір професії і виду трудової діяльності відповідно до своїх здібностей та кваліфікації. У даному випадку більш доцільно було би встановити правовий механізм співвідношення кваліфікаційних розрядів державних службовців різних напрямків діяльності, що було б надійним засобом гарантій прав державного службовця, збереження його правового статусу, встановлення належної оцінки професійного рівня і ефективного застосування його ділових якостей. Стабільність же кадрового апарату за рахунок збереження кваліфікованого персоналу повинна забезпечуватись, в першу чергу, такими правовими методами, як стимулювання та заохочення праці, створення атмосфери довіри і справедливості у трудовому колективі, найповнішого забезпечення наданих працівникові прав і можливостей розкриття його здібностей.

З питанням проходження державної служби тісно пов'язане питання щодо права державного службовця вимагати просування по службі. Актуальність дослідження даного права обумовлена його юридичною констатацією та незрозумілістю правозастосовними органами сутності і соціально-правової природи останнього. Відповідно до ст.11 Закону України "Про державну службу", державні службовці мають право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків [3, ст.490]. Однак не існує ніяких юридичних підстав трактувати це право як суб'єктивне право державного службовця, що

прямо узгоджується з позицією деяких вчених [4, с.28], та не може бути визнано обґрунтованим, тому що призначення на посади знаходиться в компетенції державного органу чи посадової особи. Просування по службі державних службовців здійснюється з урахуванням факторів, які відносяться не тільки до особистості державного службовця. Тому інколи за інших рівних умов учаснику бойових дій, інваліду, або особі, яка має на своєму утриманні непрацездатних членів сім'ї, може бути надана перевага в просуванні по службі. Головним принципом вирішення питання про це має бути такий: державний інтерес до оптимального заміщення посад державних службовців повинен мати пріоритет перед особистим інтересом державного службовця, який прагне до просування по службі. Тому права вимагати – аж до звернення в суд – просування по службі державному службовцю не надано ні Конституцією України, ні нормами об'єктивного права про державну службу.

Зміст даного нормативно-закріпленого права полягає в іншому. Воно обумовлює обов'язок державного органу чи посадової особи не забезпечити таке право за першим бажанням державного службовця, а сприяти його реалізації у тому випадку, якщо всі умови з боку особистості державного службовця виконані. Кореспондуючий 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. Права вимагати заміщення вищої вакантної державної 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 посаді державний орган або посадова особа мають право на вибір в процесі прийняття рішень про просування певного службовця по службі. Якщо усі претенденти на заміщення вакантної посади однаково варті на увагу, державному органу (посадовій особі) належить право прийняти рішення щодо просування конкретного державного службовця за своїм розсудом. Однак у всіх випадках вони зобов'язані обґрунтовувати своє рішення з урахуванням професійних якостей кандидатів на просування.

Звідси, право на просування по державній службі означає скоріше право державного службовця на прийняття щодо його кандидатури рішення без зловживання свободою розсуду, і є гарантією від протиправних дій державних органів і посадових осіб,



від яких залежить просування по службі у випадках, коли перешкоджають просуванню по службі не законним шляхом, або зловживають свободою розсуду. Причому, якщо державний службовець не був підвищений по службі через зловживання свободою розсуду або це відбулось внаслідок винної протиправної поведінки посадової особи, він має право звернутись до відповідного державного органу чи до суду. Предметом оскарження у даному випадку буде адміністративний акт, прийняття якого порушило право державного службовця на просування.

У процесі реалізації службово-трудових відносин, що складаються між державною інституцією та державним службовцем, рівень кваліфікації, насамперед, визначається в результаті здійснення такого організаційно-правового механізму, як атестація. "У практичній роботі оцінка персоналу здебільшого відбувається методом атестації, який дозволяє визначити міру відповідності рівня кваліфікації працівників заміщуваній ними посаді. Регулярне проведення оцінки персоналу сприяє зміцненню апарата кадрів, поліпшенню підбору, оцінки й розстановки кадрів, стимулюванню, зростанню кваліфікації персоналу, розвитку ініціативи і творчої активності службовців. За результатами діяльності атестаційних комісій керівництвом органів влади розглядаються пропозиції стосовно заохочення службовців, включення їх в резерв на висунення або, навпаки, про пониження їх у посаді, вивільнення від неї" [5, с.567]. Водночас, незважаючи на те, що атестація персоналу державної служби є універсальною технологією, використовується вона, як слушно зауважують деякі вчені, украй неефективно. Бо "у багатьох органах державної влади атестація проводиться формально. Характеристики складаються статично, внаслідок чого важко оцінити здібності співробітника, його уміння працювати з людьми. Така атестація перетворюється скоріше в компанію, ніж у засіб виховання персоналу управління, планування його кар'єри. Значна частина службовців не підлягає атестації у зв'язку з недостатнім строком перебування на посаді. Відсутні чіткі інструкції з підготовки службових характеристик, не вироблені критерії оцінок, що породжує іноді конфлікти між атестуємим і безпосереднім керівником" [3, с.596].

Основним нормативним актом, що регулює питання проведення атестації, є "Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади", затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14.08.1996 р., № 950 [6]. Це Положення може застосовуватись також щодо державних службовців, які працюють в інших органах, установах та організаціях. У зв'язку з цим загальним установленням, на практиці може виникнути закономірна суперечність стосовно вибору нормативного акту, яким необхідно керуватись у разі

проведення атестації в державній структурі, порядок атестації в якій регулюються окремим нормативним документом. На нашу думку, дія спеціального порядку виключає застосування загального або ж іншого нормативного акту з приводу регулювання конкретного виду правовідносин. Тому, для уникнення колізій в п.2 зазначеної Постанови Кабінету Міністрів України потрібно встановити правило щодо застосування затвердженого нею "Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади" в інших органах, установах, організаціях, в яких не встановлено окремого порядку її проведення.

В основу механізму проведення атестації покладено принцип колегіальності, відповідно до якого організація і проведення атестації доручається комісії (колегіальному органу) з тим, щоб забезпечити об'єктивний розгляд та професійну оцінку діяльності державного службовця. Однак, вище означеним актом не передбачено, яким саме чином має забезпечуватись об'єктивність оцінки роботи ділових та професійних якостей працівника. З огляду на це слід вважати, що до складу комісії мають бути включені представники керівництва, трудового колективу та незалежні фахівці. У той же час у заходах щодо виконання Програми кадрового забезпечення державної служби [7] передбачена розробка Академією державного управління, Головним управлінням державної служби при Кабінеті Міністрів України об'єктивних критеріїв оцінки кваліфікації державних службовців; тестів і анкет для проведення незалежної оцінки професійних знань та навичок державних службовців і кадрового резерву відповідно до професійно-кваліфікаційних характеристик. Такі критерії оцінки мають бути зазначені в даному Положенні як підстава для прийняття рішення.

У п.9 "Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади" передбачено подання на працівника, що підлягає атестації, характеристики, яка підписується його безпосереднім керівником, і з якою працівник має бути попередньо ознайомлений. І, якщо він не згоден з відомостями викладеними у характеристиці, керівник виносить її на обговорення колективу відповідного підрозділу, пропозиції якого разом з характеристикою подаються до комісії. За таких обставин може скластися стан напруження в колективі, що зашкоджує його нормальній роботі. Тим більше, що керівник і працівник знаходиться не на рівних позиціях. Тому більш доцільним і досконалим виглядає порядок, згідно до якого до складу комісії будуть входити представники колективу й приймати рішення, безпосередньо заслухавши самого працівника. За такої умови зникає необхідність витрачати час на обговорення у колективі характеристики, а також встановлюються вагомні гарантії

щодо прийняття більш об'єктивного і обґрунтованого висновку стосовно результатів атестації державного службовця.

Найважливішим моментом для працівника є визначення результатів атестації, що мають породжувати для нього правові наслідки й впливати на його статус. Однак, діюче Положення нівелює закладений при його розробці принцип колегіальності, встановивши рекомендаційний характер рішення атестаційної комісії, оскільки відповідно до нього за результатами атестації остаточне рішення приймає керівник. Більш логічним, мабуть, був би порядок, згідно якому рішення комісії виступало би обов'язковою підставою для видання відповідного наказу керівником стосовно долі державного службовця при просуванні по службі, або навіть в самому рішенні комісії містились положення щодо подальшого проходження служби працівником: зарахування його до кадрового резерву, проходження стажування, переатестації, звільнення чи переведення.

Важливою умовою просування по службі державного службовця у відповідній сфері службово-трудової діяльності є дотримання режиму державної служби, встановленого у регламентах роботи і правилах внутрішнього трудового розпорядку тієї або іншої державної інституції [8, с.39]. Взагалі, під режимом державної служби в спеціальній літературі маються на увазі "правила (порядок) виконання державними службовцями посадових обов'язків у державних органах, а також розподіл і використання службового часу протягом доби та інших календарних періодів" [9, с.409]. У зв'язку з тим, що службово-трудова діяльність державних службовців суттєво відрізняється від праці інших працівників суспільного виробництва, бажано режим державної служби перших встановлювати не у Правилах внутрішнього трудового розпорядку, як це зроблено щодо працівників недержавних підприємств, установ, організацій, а Правилами службового розпорядку в тих, чи інших державних органах. Звісно, що така новела у чинному законодавстві про державну службу більш повно віддзеркалюватиме особливості і специфіку службово-трудової діяльності, а, отже, ефективніше впливатиме на регулювання відповідних службово-трудових відносин службовців та державних органів, підприємств, установ, організацій, як сторін трудового договору чи контракту про службу. Причому, Типові правила службового розпорядку повинні затверджуватись Урядом України. Правила ж службового розпорядку в конкретному державному органі розробляються і приймаються на підставі Типових правил службового розпорядку та затверджуються його керівником, виходячи знову ж таки з особливостей діяльності даного державного органу.

Вперше у практику державної служби в Україні

введене поняття і частково врегульовано порядок відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою. Таке рішення може бути прийняте керівником державного органу, в якому працює службовець, якщо невиконання службових обов'язків призвело до людських жертв, заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі чи об'єднанню громадян. Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування, яке проводиться у строк до двох місяців. Якщо правомірність рішення про відсторонення від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, то воно скасовується. Особливістю відсторонення є те, що воно відбувається із збереженням заробітної плати відстороненого від посади. Такий зміст мають норми права зазначені у ст.22 Закону України "Про державну службу". Разом з тим, слід вказати, що зміст означеної статті набагато би виграв, якщо поряд з існуючими приписами в ній також були розміщені правила, які відзначали б відповідний процесуальний порядок відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою державної служби. Мова йде, насамперед, про те, яким чином встановлюються підстави відсторонення службовця від посади, які юридичні наслідки впливають для службовця внаслідок відсторонення, якщо правомірність такого рішення згодом підтверджена результатами службового розслідування. Потребує уточнення і термін "невиконання службових обов'язків", адже зазначені негативні наслідки службово-трудової діяльності державних службовців можуть наступати не лише внаслідок невиконання, але й неналежного виконання службових обов'язків. Повинен бути зазначеним у статті і той факт, що після відсторонення державного службовця у всіх випадках відразу признається службове розслідування за фактом спеціально визначеного статтею невиконання чи неналежного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків. Вочевидь, що внесення цих пропозицій до ст.22 Закону України "Про державну службу" сприятиме більш надійному захисту службово-правового стану того чи іншого державного службовця, створюватиме реальні умови для більш ефективної реалізації організаційно-юридичного явища "відсторонення від виконання повноважень за посадою".

## ЛІТЕРАТУРА

1. Ангелі М., Бенямін М., Дорохова Г., Лунев А. Апарат управління соціалістического государства. -М., 1997.
2. Баранцева К. Поділ влад і державна служба //



Розбудова держави. -1995. -№ 3.

3. Закон України "Про державну службу" // ВВР України. -1993. -№ 52. -Ст.490.

4. Гришковец А.А. Право государственного служащего на продвижение по службе // Государство и право. -1998. -№ 10. -С.26-29.

5. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций /Под ред. Е.В. Охотского и В.Г. Игнатова. -Ростов-на-Дону, 1998.

6. Постановление Кабинета Министров Украины «Положение о порядке проведения аттестации государственных служащих органов исполнительной

власти» от 14 августа 1996 г., № 950 // СП Украины. -1996. -№ 16.

7. Указ Президента Украины "Програма кадрового забезпечення державної служби" від 10 листопада 1995 р., № 1035/95 // Праця і зарплата. -1995. -№ 23.

8. Кривой В.И. Проект Трудового кодекса Республики Беларусь // Государство и право. -1996. -№ 6.

9. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. -М., 1999.

*Надійшла до редколегії 03.10.2002*

#### ИНШИН Н.И. ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ СЛУЖЕБНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Рассмотрены организационно-правовые вопросы прохождения государственной службы, реализации служебно-трудовых отношений работников государственных органов, учреждений и организаций в процессе выполнения ними должностных обязанностей.

\*\*\*

#### INSHIN N.I. LEGAL PROBLEMS OF DEVELOPMENT SERVICE AND LABOR RELATIONS IN AN AREA OF UKRAINE STATE SERVICE

The organization-legal problems of passing of a state service, implementation of SERVICE and labor relations of the employees of state organs, entities and organizations are reviewed during fulfillment by them of official duties.

УДК 351.81:339.194

**П.Г. КАРПУХІН**

*Національний університет внутрішніх справ*

## **ВПОРЯДКУВАННЯ ПРОДАЖУ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ІНОЗЕМНОГО ВИРОБНИЦТВА В ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ**

Наведений позитивний досвід роботи працівників УДАІ УМВС України в Запорізькій області із припинення злочинної діяльності в галузі автомобільного бізнесу.

Продаж автомобілів це – мабуть, найприбутковіший бізнес у світі. У зв'язку з цим проблема перешкоджання легалізації (продажу) викрадених злочинцями автомобільних засобів залишається ще дуже актуальною і потребує подальшого наукового пошуку нових форм, засобів і заходів боротьби з правопорушеннями у цій сфері.

В Україні автомобільний бізнес самий найпоширеніший - автомобілі продають не тільки солідні автосалони (Автоінвестстрой, Віннер-Форд, Укрпромінвест-Авто та ін.), а й фізичні особи, які шукають клієнтів з чималими доходами і перепродують їм автомобілі, як правило, в поганому технічному стані (частіше після дорожньо-транспортних пригод), які не розмитнені в установленому законом порядку, або викрадені, чи у яких підроблені номерні агрегати.

З метою впорядкування продажу автомобілів в

Україні та недопущення легалізації викрадених та не розмитнених автомобілів, і відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 08.02.1995 року № 108 "Про Порядок заняття торговельною діяльністю і правила торговельного обслуговування населення", наказом № 168 Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України 18.12.1995 року були затверджені "Правила торгівлі транспортними засобами та номерними агрегатами", які стали настільною книгою українського автобізнесмена.

В той же час наказом Міністерства внутрішніх справ України № 65, відповідно до Закону України від 13.07.95 р. №304/95-ВР "Про внесення доповнень до Закону України "Про підприємництво" 2 лютого 1996 року була затверджена "Інструкція про порядок видачі ліцензій на здійснення підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією транспортних засобів, що підлягають реєстрації та обліку в