

КАДРОВА РОБОТА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ, ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 35.08(477)

Б. О. БЕЗКОРОВАЙНИЙ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ

Розглянуто точки зору вчених на дефініцію «державна служба» та класифікацію видів державної служби. Запропоновано авторське визначення «державна служба» та сучасний погляд на класифікацію державної служби.

Проблематика державної служби є доволі розробленою у юридичній науці. До її розроблення доклали зусилля такі відомі вчені науки конституційного, адміністративного, трудового та інших галузей права: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, С. В. Ківалов, В. К. Малиновський, К. Ю. Мельник, О. В. Петришин, П. Д. Пилипенко, В. Ф. Погорілко, О. І. Процевський, Ю. М. Старилов, Ю. О. Тихомиров, Ю. М. Тодика, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, В. А. Юсупов, В. А. Яковлев тощо. Разом із тим сьогодні з огляду на прийняття нового Закону України «Про державну службу» актуалізується питання дослідження категоріального апарату державної служби. З огляду на це, **метою** даної статті є визначення поняття «державна служба» та надання пропозицій із класифікації видів державної служби.

Як відомо, управління і демократія – взаємозалежні за своєю соціальною природою і призначенням явища. Так, В. В. Цветков відзначає, що чим вищі якість та ефективність управління, тим вищий ступінь матеріалізації демократії, і, відповідно, чим досконаліші демократичні інститути суспільства, тим ефективніше державне управління впливає на соціальні процеси. Проблема ефективності управління дедалі більше пов'язується громадською свідомістю з перспективами матеріального буття, правового становища людини в суспільстві, а в кінцевому рахунку – з правомірністю існуючих державних структур і суспільного ладу [1, с. 24].

Провідником державного управління є державна служба. Вона виступає основним засобом практичної реалізації завдань і функцій держави, забезпечуючи функціонування її

структур, що створюють умови для нормальної життєдіяльності суспільства і людини. Так, канцлер Німеччини О. Бісмарк стверджував, що з поганими законами ще можна керувати державою, але з поганими чиновниками не допоможуть ніякі закони. Російський імператор Микола I якимось поскаржився: «Не я правлю Росією, а двадцять п'ять тисяч столоначальників». З того часу населення Росії виросло втричі, а кількість чиновників – у сорок разів [2, с. 239].

Організація і функції державної служби в різних країнах мають свої специфічні риси, що визначаються культурними, історичними, національними, територіальними й ментальними особливостями, а також рівнем політичного, економічного, соціального й правового розвитку держави. Однак поряд із ними існують і загальні закономірності, принципи, що визначають основи функціонування і напрямку здійснення професійної діяльності державних службовців. Так, слід погодитися з думкою Ю. П. Битяка, що принципами державної служби повинні обов'язково бути наступні положення: служіння народові, верховенство права, законність, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, демократизм, гласність, рівний доступ до державної служби, соціальна справедливість, професіоналізм, компетентність, гуманізм (етичність), персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни, стабільність державної служби, політична нейтральність, пошанування державних і регіональних інтересів, дотримання прав і законних інтересів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, ініціативність, чесність [3, с. 108–116].

Якщо звернутись до розгляду понятійно-категоріального апарату державної служби, то

слід відзначити, що чинний Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI закріплює більше визначень понять, ніж Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. Крім цього, деякі поняття перший Закон визначає по-іншому: зокрема, поняття «державна служба» визначено як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. У Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII закріплено наступну дефініцію: «Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів».

Учені звертають увагу на те, що відображене у законодавчій дефініції призначення державної служби, яке раніше охоплювало лише виконання завдань і функцій держави, відтепер акцентоване на підготовку пропозицій щодо формування державної політики та надання адміністративних послуг. Тож за чинним законодавством державна служба має сприйматись не як суто допоміжний інститут держави, який уможливує функціонування її органів, – а передусім як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, колективних інтересів суспільства [4, с. 4].

Отже, в національному законодавстві немає єдності стосовно визначення відповідної дефініції. Слід відзначити, що і серед учених також немає єдності з даного питання. Так, В. М. Манохін вказує, що державна служба являє собою одну зі сторін (частин) діяльності держави з організації і правового регулювання особового складу державних органів і інших державних організацій, а також саму діяльність цього особового складу – державних службовців з практичного і безпосереднього здійсненню завдань і функцій держави [5, с. 292]. Ю. П. Битяк під державною службою розуміє здійснювану на основі Конституції, законів України діяльність щодо формування апарату державних органів та інших державних організацій, професійну діяльність осіб, що займають посади в державних органах та державних організаціях, з практичного виконання функцій та соціально важливих завдань держави, забезпечення прав і свобод громадян, яка оплачується за рахунок державних коштів [6, с. 68]. На думку Ю. А. Тихомирова, державна служба – це

організація постійної професійної діяльності працівників із здійснення повноважень державних органів та установ публічної влади [7, с. 309]. З точки зору І. М. Пахомова, державна служба є заснованою на законі і оплачуваною діяльністю службового персоналу державних органів, яка полягає у практичній реалізації державно владних повноважень у різних сферах суспільного життя [8, с. 8]. Д. М. Овсянко під державною службою розуміє професійну діяльність із забезпечення виконання повноважень державних органів [9, с. 78]. В. В. Волошина та К. О. Тітов вважають, що державною службою є сукупність норм, які регулюють відносини, що виникають у зв'язку із встановленням правових статусів державної посади та державного службовця, здійсненням повноважень державних органів і державних службовців із реалізації цілей і функцій держави, проходженням державної служби, в тому числі просуванням і переміщенням по службі держслужбовців, їх професійною підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації, оцінкою праці, заохоченням і відповідальністю та припиненням служби [10, с. 22]. На думку О. В. Петришина, державна служба – це професійна діяльність осіб, що обіймають у встановленому порядку посади в державних органах та інших державних організаціях, із практичного здійснення їх функцій і завдань, яка оплачується із державного бюджету [11, с. 141].

А. П. Альохін та Ю. М. Козлов розрізняють поняття державна служба у широкому та вузькому розумінні. Вчені зводять розуміння державної служби в широкому сенсі до виконання службовцями своїх обов'язків (роботи) у державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, інших організаціях. Державна служба у вузькому сенсі полягає у виконанні службовцями своїх обов'язків тільки в державних органах [12, с. 135].

Виходячи зі змісту діючого Закону України «Про державну службу», сьогодні ми не можемо вести мову про широке розуміння державної служби. Зокрема відповідно до статей 2 та 6 Закону в інститут державної служби не включені посади допоміжного персоналу державних органів, працівників державних підприємств, установ і організацій.

З огляду на те, що відповідно до ст. 15 Закону України «Про державну службу» право на державну службу мають лише громадяни України, а також керуючись іншими положеннями Закону, поняття «державна служба» доцільно визначити наступним чином: державна

служба – це заснована на Конституції та інших законах України професійна діяльність громадян України, які обіймають посади в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом.

У юридичній літературі існують різні думки щодо видів державної служби. Так, Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявський, С. М. Кузнецов виділяють два види державної служби: цивільну службу і мілітаризовану службу. Вчені відзначають, що цивільна служба може бути загальнофункціональною – це здійснення загальних, традиційних, «стандартних» для будь-якої сфери діяльності державно-службових функцій, що не відрізняються галузевою специфікою (наприклад діяльність персоналу в адміністрації області, її відділах і департаментах, у міністерствах, державних комітетах тощо); спеціальною – це реалізація особливо встановлених у нормативних правових актах повноважень службовців, котрі обіймають посади в державних органах, які мають яскраво виражену галузеву компетенцію, що накладає відбиток на практичну діяльність персоналу (наприклад суддівська, дипломатична служба, служба на залізничному транспорті, діяльність державного нотаріуса). Мілітаризована служба (військова, міліцейська, поліцейська тощо) має безліч відмітних ознак, які виділяються при аналізі нормативних правових актів, що встановлюють правове положення цих видів державної служби і відповідних державних службовців [13, с. 159].

Ю. П. Битяк відзначає, що розмежування видів державної служби може бути здійснена на різних підставах. Наприклад, залежно від того, в органах якої гілки влади вона здійснюється, виділяються: 1) служба в законодавчому органі; 2) служба в органах виконавчої влади; 3) служба в судових органах. Такі види, як ци-

вільна служба і мілітаризована служба, виокремлюються залежно від порядку проходження служби. Цивільна служба, у свою чергу, поділяється на функціональну і спеціальну службу, а мілітаризована служба має значну кількість підвидів, які виділяють за характерними ознаками [14, с. 311].

В. Я. Малиновський пропонує наступну класифікацію видів державної служби: а) загальнофункціональна (адміністративна служба) – служба в органах представницької, виконавчої та судової влади; б) спеціалізована служба – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, збройних силах, митниці, податкових органах тощо; в) цивільна служба – служба в державних закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, промисловості тощо [15, с. 436].

Відповідно до ст. 6 «Класифікація посад державної служби» Закону України «Про державну службу» можна запропонувати наступну класифікацію видів державної служби: а) залежно від територіальних меж юрисдикції державного органу: служба в державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України; служба в державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць; служба в територіальному державному органі; б) залежно від функцій, які покладено на посади державної служби: служба на керівних посадах державної служби; служба на посадах державної служби, які передбачають здійснення функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; служба на посадах державної служби, які не передбачають здійснення керівних функцій та функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів.

Список використаної літератури

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. Т. 2 / под ред. В. А. Козбаненко. – Изд. 2-е, с изм. и доп. – М. : Статут, 2002. – 592 с.
3. Битяк Ю. П. Принципи формування та діяльності апарату управління: історія і сьогодення / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 108–116.
4. Тимошук В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми / В. Тимошук // Юридичний вісник України. – 2012. – № 5. – С. 4–5.
5. Манохин В. М. Государственная служба / В. М. Манохин // Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 292–296.
6. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Битяк Юрій Прокопович. – Х., 2006. – 419 с.

7. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформ-центр, 1999. – 795 с.
8. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР / І. М. Пахомов. – К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. – 128 с.
9. Овсянко Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. – М. : Щит-М, 1997. – 448 с.
10. Волошина В. В. Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты / В. В. Волошина, К. А. Титов. – М. : Луч, 1995. – 179 с.
11. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Харьков : Факт, 1998. – 168 с.
12. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 ч. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – М. : ТЕИС, 1996. – 640 с.
13. Габричидзе Б. Н. Административное право Российской Федерации : учебник / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский, С. М. Кузнецов. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
14. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
15. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

Надійшла до редколегії 12.06.2012

БЕЗКОРОВАЙНИЙ Б. А. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНЫЙ АППАРАТ

Рассмотрены точки зрения ученых на дефиницию «государственная служба» и классификацию видов государственной службы. Предложено собственное определение «государственная служба» и современный взгляд на классификацию государственной службы.

BEZKOROVAINYI B. PUBLIC SERVICE: CONCEPTUAL AND CATEGORICAL SYSTEM

The points of view of scientists on a definition «public service» and classification of types of public service are considered. The author's definition «public service» and a modern view on classification of public service is offered.

УДК 349.2

В. В. БЕЗУСИЙ,

*кандидат юридичних наук,
начальник відділу кадрового забезпечення
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЗАЙНЯТОСТІ ТА ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ

Розглянуто загальні підходи до визначення категорій «гарантії» та «юридичні гарантії». Визначено особливості юридичних гарантій зайнятості та працевлаштування населення.

Проблеми зайнятості та працевлаштування населення неодноразово розглядалися фахівцями в галузі трудового права, серед яких М. Г. Александров, А. Ю. Бабаскін, О. Т. Барабаш, Б. К. Бегічев, Л. Я. Гінцбург, В. В. Жернаков, С. О. Иванов, Л. І. Лазор, Р. З. Лівшиць, М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, К. Ю. Мельник, Ю. П. Орловський, П. Д. Пилипенко, С. В. Попов, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, В. Г. Ротань, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко. Разом із тим проблемам юридичних гарантій зайнятості та працевлаштування населення в останній період приділялася недостатня увага в науковій літературі.

Як відомо, слово «гарантія» походить від французького *garantie* – порука; умова, яка забезпечує щось [1, с. 113]. У словнику С.І. Ожегова гарантію визначено як поручництво, поруку в чомусь, забезпечення [2, с. 130]. Великий тлумачний словник сучасної української мови надає таке визначення гарантії: «Гарантія – порука в чомусь, забезпечення чого-небудь» [3, с. 173]. Юридичні словники визначають гарантії наступним чином: забезпечення використання громадянами своїх основних прав і свобод [4, с. 389], соціально-економічні умови, а також політико-юридичні засоби, які забезпечують реальне відтворення